



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

PATRICIA VIEIRA DA COSTA

**TRÊS ENSAIOS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL
NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

BRASÍLIA

2022

PATRICIA VIEIRA DA COSTA

**TRÊS ENSAIOS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL
NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, na área de concentração Política e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA

2022

Costa, Patricia Vieira da.

Três Ensaio sobre Mudança Institucional no Tribunal de Contas da União /
Patricia Vieira da Costa; orientador Paulo Carlos Du Pin Calmon. – Brasília, 2022.
379 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília,
Instituto de Ciência Política, 2022.

1. Ciência Política. 2. *Accountability* horizontal. 3. Controle externo. 4. Tribunal
de Contas da União. 5. Mudança institucional. I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin, orient.
II. Título.

PATRICIA VIEIRA DA COSTA

**TRÊS ENSAIOS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL
NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, na área de concentração Política e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Esta tese foi avaliada e aprovada em 18 de maio de 2022 por:

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (IPOL-UnB)
Orientador

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IPOL-UnB)
Examinadora interna

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda (FUP-UnB)
Examinadora externa

Profa. Dra. Tatiana Dias Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA)
Examinadora externa

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da turma de 2018 da pós-graduação em ciência política na UnB, área de concentração Política e Instituições (e “agregados”): Alana Fontenelle, Claudio Ferreira Jr, Cleyton Feitosa, Elisa Leonel, Gabriel Squeff, Gustavo Filice de Barros, Janikelle Bessa, June Alves, Letícia Klug, Marina Lazarotto de Andrade, Max Stabile Mendes, Milena Martins, Renaud Bruno Evina, Samuel Carvalho, Sávio da Silva Costa e Sideni Pereira Lima. Sem vocês, as aulas não teriam sido tão proveitosas e divertidas!

Às professoras e professores com os quais tive aulas no IPOL: Paulo Calmon, Miguel Ragone, Mathieu Turgeon, Marisa von Bülow, Carlos Machado, André Borges, Rebecca Abers, Suely Araújo e Danusa Marques. Aos professores que me apoiaram fora do IPOL: Guy Peters (University of Pittsburgh, via IPPA), Michael Barzelay (LSE) e Carlos Ari Sundfeld (FGV Direito SP). Aos meus orientadores da graduação, José Coelho Sobrinho (USP), e do mestrado, Dominic Lieven (ex-LSE, atual Cambridge).

À amiga Patricia Audi, pelo incentivo para enfrentar o desafio do doutorado. À amiga Fernanda Andrino, pela ajuda na obtenção de documentos. A Túlio Celini, pela parceria no estágio docente. A Thaynara Bandeira, por seu apoio nos assuntos da secretaria da pós. E ao amigo Marcelo Viana Estevão de Moraes, pela orientação quanto a diversos aspectos do desenvolvimento da tese.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP), pelas sugestões e críticas a meus artigos, ao projeto de qualificação e à tese. Ao Ministério da Economia, por apoiar a pesquisa por meio da concessão de licença para capacitação.

Aos entrevistados e à banca, composta pelas professoras Suely Araújo, Tatiana Silva, Luciana Miranda, e Rebecca Abers (suplente).

Ao meu orientador, Paulo Calmon, pelas críticas e sugestões sempre claras, precisas e valiosas, fruto de conhecimento e experiência impressionantes. E também por sua enorme paciência, elegância, simpatia e palavras de apoio nos momentos mais difíceis da pós.

Aos meus pais Diva e Maury, pelo estímulo constante aos meus estudos. E, finalmente, ao meu filho, Francisco, e ao meu marido, Paulo, por me apoiarem em todos os momentos – até mesmo naqueles em que não concordaram comigo.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo investigar a transformação no Tribunal de Contas da União (TCU), um órgão que, após mais de 100 anos exercendo um papel secundário, tornou-se determinante para as políticas públicas no século XXI. A pergunta central da pesquisa é: que mecanismos causais explicam os processos de mudança institucional observados no TCU – e, subsidiariamente, no subsistema da política de controle – entre 1988 e 2018? A tese se insere no marco teórico neoinstitucionalista de terceira geração, e o modelo analítico parte do pressuposto teórico de que teria havido uma combinação de mudanças institucionais abruptas e graduais. A metodologia envolveu o uso do *process tracing* guiado pela teoria – a teoria, no caso, é a que trata as *instituições* como conformações de *regras, práticas e narrativas*. Os documentos foram examinados com base em dois métodos de análise de conteúdo: a *codificação teórica* e a *codificação longitudinal*. Entrevistas semiestruturadas com atores ligados ao subsistema foram realizadas com o intuito de preencher lacunas deixadas pela documentação. A principal fonte de dados empíricos foram os *Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República*, documentos virtualmente inexplorados em trabalhos de ciência política. Foram usados também os *Relatórios Anuais de Atividades do TCU*. Juntos, esses documentos somam mais de 14 mil páginas. A tese foi organizada no formato de três ensaios, e as informações acima referem-se ao primeiro ensaio, que ancora a pesquisa. O segundo ensaio tem o mesmo objetivo e a mesma pergunta, mas as fontes são trabalhos sobre o TCU feitos por pesquisadores da área do direito. Eles são muito focados em regras, no seu cumprimento ou na desobediência a elas, incluindo disputas por seus significados ou sua substituição. Mesmo sem falar em mudança institucional, esses pesquisadores levantaram uma grande quantidade material empírico, examinaram-no e extraíram achados que, em sendo reanalisados à luz das teorias neoinstitucionalistas e dos mecanismos causais, completam as respostas obtidas a partir do desenho inicialmente proposto para a tese. Além disso, o desenho original deixava sem resposta uma indagação relevante em termos de política comparada: o processo de transformação que se observou no TCU encontra similar em outros países do mundo, ou foi algo específico do Brasil? O terceiro ensaio busca justamente essa resposta, tendo por base a teoria da explosão de auditoria. Os resultados do primeiro e do segundo ensaios apontaram indícios relevantes da incidência dos mecanismos de *aprendizado político, consequência funcional, dependência da trajetória e feedback positivo*. Quanto a mudanças graduais, houve fortes indícios da presença dos mecanismos de *conversão* e de *sobreposição*. Outros dois fenômenos detectados foram isomorfismo e viés de *accountability*. Já o terceiro ensaio sugere que os determinantes da explosão de auditoria propostos na teoria estavam presentes no Brasil, porém em formas, tempos e intensidades bem diferentes do Reino Unido e dos Estados Unidos. Sugere ainda um importante ponto de divergência: a centralidade da corrupção, no caso brasileiro, para o processo de expansão do controle – algo que não está presente na teoria. Mais do que investigar os tipos de mecanismos por trás da transformação no TCU e no subsistema da política de controle, o estudo da mudança institucional empreendido nesta tese ajuda a desvendar processos políticos (de disputa por poder e autoridade) envolvendo agentes (individuais e coletivos) e estruturas. Esses processos, dada a dimensão transversal do caso estudado, podem manifestar-se também em outros subsistemas. Assim, ainda que não se possa falar em generalização, o modelo proposto e os resultados obtidos têm potencial para proporcionar aportes úteis a estudos de processos de mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no contexto brasileiro.

Palavras-chave: *accountability* horizontal; controle externo; Tribunal de Contas da União; mudança institucional; mecanismos causais.

ABSTRACT

The objective of this research was to investigate the transformation in the Brazilian Federal Court of Accounts (FCA), an agency that, after more than 100 years playing a secondary role, has become decisive for public policies in the 21st century. The central question of the research is: what causal mechanisms explain the processes of institutional change observed in the FCA – and, secondarily, in the external control policy subsystem – between 1988 and 2018? The thesis was conceived under the third-generation neo-institutionalist theoretical framework, and the analytical model is based on the theoretical assumption that there would have been a combination of abrupt and gradual institutional changes. The methodology involved the use of theory-guided process tracing – the theory, in this case, is the one that treats institutions as conformation of rules, practices and narratives. Documents were examined based on two methods of content analysis: theoretical coding and longitudinal coding. Semi-structured interviews with actors linked to the subsystem were carried out to fill in the gaps left by the documentation. The main source of empirical data were the FCA's *Reports and Preliminary Opinions on the accounts of the president of the Republic*, documents virtually unexplored in political science. FCA's *Annual Activity Reports* were also used. Together, these documents add up to more than 14,000 pages. The thesis was organized in the format of three essays, and the information above refers to the first essay, which anchors the research. The second essay has the same objective and the same question, but the sources are academic works on the FCA authored by researchers in the field of law. They are very focused on rules, compliance or disobedience to them, including disputes over their meaning or their replacement. Even without mentioning institutional change, these researchers collected a large amount of empirical material, examined it and extracted findings that, when reanalyzed in the light of neo-institutionalist theories and causal mechanisms, complete the answers obtained from the design initially proposed for the thesis. Furthermore, the original design left unanswered a relevant question in terms of comparative policy: is the transformation process observed at the FCA similar to what happened in other countries in the world, or was it something specific to Brazil? The third essay seeks precisely this answer, based on the theory of the audit explosion. The results of the first and second essays showed relevant evidence of the incidence of *political learning*, *functional consequence*, *path dependence* and *positive feedback* mechanisms. As for gradual changes, there were strong indications of the presence of *conversion* and *layering* mechanisms. Two other phenomena detected were isomorphism and accountability bias. The third essay suggests that the determinants of the audit explosion proposed in the theory were present in Brazil, but in very different forms, times and intensities from the United Kingdom and the United States. It also suggests an important point of divergence: the centrality of corruption, in the Brazilian case, for the process of expansion of control – something that is not present in the theory. More than investigating the types of mechanisms behind the transformation in the FCA and in the external control policy subsystem, the study of institutional change undertaken in this thesis helps to unravel political processes (of dispute for power and authority) involving agents (individual and collective) and structures. These processes, given the transversal dimension of the case studied, can also be manifested in other subsystems. Thus, although one cannot speak of generalization, the proposed model and the results obtained have the potential to provide useful contributions to studies of institutional change processes in other public policy subsystems in the Brazilian context.

Keywords: horizontal accountability; external control; Federal Court of Accounts; institutional change; causal mechanisms.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Impactos positivos esperados do controle sobre o setor público	48
Figura 2 – Potenciais patologias do controle sobre o setor público	53
Figura 3 – O que justifica a existência de uma EFS?	56
Figura 4 – Organograma simplificado do TCU (2022)	63
Figura 5 – Gráfico da evolução da dotação orçamentária anual do TCU (cotejada com o OGU) de 2000 a 2021	65
Figura 6 – Gráfico da evolução do quadro de pessoal do TCU de 2005 a 2016 (quantidade de servidores)	67
Figura 7 – <i>Framework</i> para explicar modos de mudança institucional	93
Figura 8 – Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado I	101
Figura 9 – Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado II	102
Figura 10 – Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado III	102
Figura 11 – Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado IV	103
Figura 12 – Modelo de mudança institucional gradual da pesquisa	108
Figura 13 – Ações dos agentes de mudança e tipos de mudança institucional gradual	109
Figura 14 – Modelo analítico da pesquisa	109
Figura 15 – Método de codificação teórica para a tese	115
Figura 16 – Linha do tempo para o primeiro estágio evolutivo	150
Figura 17 – Modelo analítico aplicado ao primeiro estágio evolutivo	152
Figura 18 – Mecanismo de aprendizado político	153
Figura 19 – Mecanismo de consequência funcional	154
Figura 20 – Linha do tempo para o primeiro e o segundo estágios evolutivos.....	164
Figura 21 – Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: determinações <i>versus</i> recomendações (<i>conversão</i>)	167
Figura 22 – Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: avaliação de desempenho (<i>conversão</i>)	169
Figura 23 – Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: ampliando o rol de controlados (<i>sobreposição</i>)	172
Figura 24 – Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2005)	180

Figura 25 – Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2007)	185
Figura 26 – Linha do tempo do primeiro ao terceiro estágio evolutivo	186
Figura 27 – Modelo analítico aplicado ao terceiro estágio evolutivo: criando as próprias competências via INs (<i>sobreposição</i>)	189
Figura 28 – Autoridades do TCU em 2014	200
Figura 29 – Linha do tempo do primeiro ao quarto estágio evolutivo	205
Figura 30 – Capa e folha de rosto do Relatório Anual de Atividades do TCU 2017	214
Figura 31 – Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2017)	215
Figura 32 – Linha do tempo do primeiro ao quinto estágio evolutivo	218
Figura 33 – Mecanismo de <i>conversão</i> no caso da iniciativa legislativa da LOTCU	255
Figura 34 – Mecanismo de <i>sobreposição</i> no caso da LOTCU	262
Figura 35 – Mecanismo de <i>consequência funcional</i>	271
Figura 36 – Fluxo das Instruções Normativas	279
Figura 37 – Fluxo dos princípios jurídicos e das Instruções Normativas	281

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cinco etapas para estabelecer sistemas de responsabilização	37
Quadro 2 – Seis etapas para estabelecer sistemas de responsabilização	38
Quadro 3 – Sete tipos de auditoria de performance	45
Quadro 4 – Mudanças em relação aos membros do colegiado do TCU a cada nova constituição	60
Quadro 5 – Servidores do TCU cedidos (situação em abril de 2022)	69
Quadro 6 – Estabilidade e mudança institucional no controle externo	80
Quadro 7 – Modos de restrição institucional: principais características	85
Quadro 8 – Mapeando teorias de mudança institucional	87
Quadro 9 – Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança	96
Quadro 10 – O processo de mudança institucional	107
Quadro 11 – Descrição de subcategorias para a codificação teórica	115
Quadro 12 – Matriz de resumo de dados qualitativos longitudinais	116
Quadro 13 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República – governos Sarney, Collor e Itamar (1989, 1992 e 1993)	146
Quadro 14 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República – governo FHC I (1995-1998)	160
Quadro 15 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo FHC II (1999-2002)	161
Quadro 16 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Lula I (2003-2006)	176
Quadro 17 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Lula II (2007-2010)	184
Quadro 18 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas da presidente da República no governo Dilma I (2011-2014)	199
Quadro 19 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas da presidente da República no governo Dilma I (2015-2016)	203
Quadro 20 – Evolução da missão e da visão do TCU	209
Quadro 21 – Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Temer (2017-2018)	214

Quadro 22 – Mecanismos graduais nos cinco estágios evolutivos	227
Quadro 23 – Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança	229
Quadro 24 – Instituições discutidas na parte 1 do ensaio	242
Quadro 25 – Mudanças pretendidas pelo TCU na ANC e resultados obtidos	250
Quadro 26 – Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança	252
Quadro 27 – Tentativas de ampliar a abrangência do controle pelo TCU	257
Quadro 28 – Tentativas de ampliar a abrangência da competência do TCU para praticar atos de comando	258
Quadro 29 – Tentativas de ampliar a atividade sancionatória do TCU	259
Quadro 30 – Tentativa de ampliar parâmetros de controle	259
Quadro 31 – Tentativa de ampliar o papel do TCU no sistema de controle da Administração Pública	260
Quadro 32 – Tentativa de viabilizar edição de normas pelo TCU	260
Quadro 33 – Tentativas bem-sucedidas de mudança institucional na CF/1988, na LOTCU e no RITCU	282
Quadro 34 – Características selecionadas e tipo de EFS	293
Quadro 35 – Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (da auditoria tradicional à auditoria de performance)	297
Quadro 36 – Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (a NGP e a explosão de auditoria)	301
Quadro 37 – Comparação EUA, Reino Unido (Power) e Brasil	306
Quadro 38 – Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (adoção de sistemas auditáveis)	308
Quadro 39 – Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (consequências da teoria)	311
Quadro 40 – Características profissionais dos entrevistados	379

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGU – Advocacia Geral da União

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

AOP – Auditoria Operacional

Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

AUFC – Auditor Federal de Controle Externo

AUX – Auxiliar Federal de Controle Externo

BGU – Balanço Geral da União

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CARR – *Centre of Analysis of Risk and Regulation* (Centro de Análise de Risco e Regulação)

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CFM – Conselho Federal de Medicina

CGU – Controladoria-Geral da União

Ciset – Secretaria de Controle Interno

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

Confea – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway*)

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

Depen – Departamento Penitenciário Nacional

EF – Entidade Fiscalizadora

EFS – Entidade Fiscalizadora Superior (em inglês, *Supreme Audit Institution* – SAI)

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getulio Vargas

Funpresp – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

Incosai – *International Congress of Supreme Audit Institutions* (Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, na tradução do TCU)

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

Intosai – *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, na tradução do TCU)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPOL – Instituto de Ciência Política (da Universidade de Brasília)

IRB – Instituto Rui Barbosa

ISC – Instituto Serzedello Corrêa

ISO – *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização)

Issais – *International Standards of Supreme Audit Institutions* (Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores, na tradução do IRB)

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOTUCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LSE – *London School of Economics and Political Science*

Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Mare – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MPF – Ministério Público Federal

MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

NGP – Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não-Governamental

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

PCPR – Prestação de Contas do Presidente da República

PF – Polícia Federal

PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria Público-Privada

Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Refis – Programa de Recuperação Fiscal

Renavam – Registro Nacional de Veículos Automotores

RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público

Sesi – Serviço Social da Indústria

Sesc – Serviço Social do Comércio

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (extinta em 2016)

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TC – Tribunal de contas

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TEFC – Técnico Federal de Controle Externo

TGPT – *Theory-guided process tracing* (rastreamento de processo guiado pela teoria)

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UnB – Universidade de Brasília

URV – Unidade Real de Valor

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

PARTE I

1	INTRODUÇÃO	22
2	ACCOUNTABILITY, CONTROLE, O TCU E SUA EVOLUÇÃO	33
2.1	<i>ACCOUNTABILITY</i> , CONTROLE E AUDITORIA	33
2.1.1	<i>Accountability</i> e seus significados	33
2.1.2	<i>Accountability</i> e sua tradução	34
2.1.3	<i>Accountability</i> e controle	35
2.1.3.1	<i>Accountability</i> vertical e horizontal	35
2.1.3.2	<i>Accountability</i> , controle e auditoria	36
2.1.3.3	O controle no domínio da administração (pública)	38
2.1.4	Desafios em <i>accountability</i>	39
2.1.4.1	<i>Accountability</i> democrática	39
2.1.4.2	<i>Accountability</i> para finanças, justiça e performance	40
2.1.4.3	O dilema e o viés de <i>accountability</i>	41
2.2	VIRTUDES, PATOLOGIAS E JUSTIFICATIVAS DO CONTROLE EXTERNO	42
2.2.1	O advento da auditoria de performance	42
2.2.1.1	Para além da auditoria tradicional: auditoria de performance	42
2.2.1.2	Observando o viés de <i>accountability</i>	44
2.2.1.3	Variações nas auditorias de performance	45
2.2.1.4	Controle “operacional”: auditoria de desempenho ou de meios?	46
2.2.1.5	Auditoria de performance e avaliação de políticas públicas	47
2.2.2	Potenciais patologias e conflitos decorrentes do controle	48
2.2.2.1	Incursão em competências alheias	49
2.2.2.2	Impacto das distorções do controle sobre comportamentos dos controlados	50
2.2.2.3	“Múltiplas chibatas”	52
2.2.2.4	Quem controla os controladores e o que legitima as EFSs	54
2.3	O TCU E O SUBSISTEMA DA POLÍTICA DE CONTROLE EXTERNO	56

2.3.1	Breve histórico do TCU	56
2.3.2	O TCU como um órgão híbrido	61
2.3.3	Alguns números do TCU	64
2.3.3.1	Orçamento e instalações	64
2.3.3.2	Pessoal	66
2.3.4	O subsistema da política pública federal de controle externo	69
2.3.4.1	Atores do subsistema	71
3	REVISÃO DE LITERATURA	73
3.1	MUDANÇA PREDOMINANTEMENTE GRADUAL NO TCU	73
3.2	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	74
3.3	VARIÁVEIS ENDÓGENAS, EXÓGENAS E SISTÊMICAS ...	76
3.4	PONTOS DE INFLEXÃO PARA O <i>ETHOS</i> ORGANIZACIONAL NO TCU	77
3.5	ENTRAVES A MUDANÇAS ESTRATÉGICAS NO TCU	78
4	REFERENCIAL TEÓRICO	81
4.1	MECANISMOS CAUSAIS	81
4.2	INSTITUIÇÕES: REGRAS, PRÁTICAS E NARRATIVAS	82
4.2.1	Compreendendo a mudança institucional	85
4.2.2	A dinâmica de instituições, atores e ambientes	87
4.2.3	A conceituação institucionalista de agência	89
4.3	MUDANÇA RÁPIDA E INTENSA COM CONJUNTURAS CRÍTICAS (E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA)	90
4.4	MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL	91
4.4.1	Dimensões: contexto político e características institucionais	92
4.4.2	Quatro mecanismos de mudança gradual	94
4.4.3	Agentes de mudança	96
4.4.4	Mudança gradual: como e por quê	97
4.5	ISOMORFISMO	98
5	MODELO ANALÍTICO	101
5.1	FLUXO DE MUDANÇAS NO TEMPO	101
5.2	OBJETIVOS, PERIODIZAÇÃO E PERGUNTA	104

5.3	VARIÁVEIS	106
5.4	MODELOS	108
6	METODOLOGIA	111
6.1	ESTUDOS DE CASO E RASTREAMENTO DE PROCESSO GUIADO PELA TEORIA	111
6.2	CÓDIGO DE ANÁLISE E PROCEDIMENTO DE CODIFICAÇÃO	113
6.3	FONTES DE DADOS EMPÍRICOS (CORPUS)	117
6.3.1	O relatório e o parecer prévio do TCU sobre as contas do presidente da República	117
6.3.2	Por que usar os conjuntos “Relatório e Parecer Prévio” como principais fontes de dados	119
6.3.3	Relatórios de Atividades do TCU	122
6.3.4	Disponibilidade dos documentos e sua divisão em subperí- odos	122
6.3.5	Entrevistas	124
6.4	PASSO A PASSO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	124
6.5	OS TRÊS ENSAIOS	126
PARTE II		
7	PRIMEIRO ENSAIO	128
7.1	INTRODUÇÃO DO PRIMEIRO ENSAIO	128
7.2	A CONSTITUIÇÃO DE 1988	133
7.3	ESTÁGIO 1: REPOSICIONANDO O TCU À LUZ DA NOVA CARTA (GOVERNOS SARNEY, COLLOR E ITAMAR, 1989 A 1994)	136
7.3.1	Governo José Sarney (1989)	136
7.3.1.1	Contexto	136
7.3.1.2	Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1989 no relatório da CMO	136
7.3.2	Governo Fernando Collor (1992)	139
7.3.2.1	Contexto	139
7.3.2.2	Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1992 no relatório da CMO	140

7.3.3	Governo Itamar Franco (1993)	142
7.3.3.1	Contexto	143
7.3.3.2	Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1993 no relatório da CMO	144
7.3.4	Análise do primeiro estágio evolutivo	147
7.3.5	A mudança no primeiro estágio evolutivo e seus mecanismos	150
7.4	ESTÁGIO 2: O TCU COMEÇA A OCUPAR NOVOS ESPAÇOS (GOVERNO FHC, 1995 A 2002)	155
7.4.1	Contexto	155
7.4.2	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU no governo FHC I (1995-1998)	157
7.4.3	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU no governo FHC II (1999-2002)	161
7.4.3.1	A Lei de Responsabilidade Fiscal	162
7.4.4	A mudança no segundo estágio evolutivo e seus mecanismos	163
7.4.4.1	Determinações <i>versus</i> recomendações	165
7.4.4.2	Auditoria de desempenho (operacional)	168
7.4.4.3	Ampliação do rol de controlados	169
7.5	ESTÁGIO 3: O TCU CONSOLIDA SEUS AVANÇOS (GOVERNO LULA, 2003 A 2010)	173
7.5.1	Contexto	173
7.5.2	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2003 a 2006 (Lula I)	175
7.5.3	Relatórios de Atividades do TCU de 2005 e 2006 (Lula I)	178
7.5.4	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2007 a 2010 (Lula II)	181
7.5.5	Relatórios de Atividades do TCU de 2007 a 2010 (Lula II)	184
7.5.6	A mudança no terceiro estágio evolutivo e seus mecanismos	186
7.5.6.1	Mais narrativas	190
7.6	ESTÁGIO 4: A “SOBERANIA” DO TCU (GOVERNO DILMA, 2011 A 2016)	192
7.6.1	Contexto	192

7.6.2	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2011 a 2014 (Dilma I)	195
7.6.3	Relatórios de Atividades do TCU de 2011 a 2014 (Dilma I) ..	199
7.6.4	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2015 e 2016 (Dilma II)	201
7.6.5	Relatórios de Atividades do TCU de 2015 e 2016 (Dilma II)	203
7.6.6	A mudança no quarto estágio evolutivo e seus mecanismos	205
7.6.6.1	Missão e visão	208
7.7	ESTÁGIO 5: LIMITES À EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO TCU? (GOVERNO TEMER, 2017 A 2018)	210
7.7.1	Contexto	210
7.7.2	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2017 e 2018 (Temer)	212
7.7.3	Relatórios de Atividades do TCU de 2017 e 2018 (Temer)	214
7.7.4	A mudança no quinto estágio evolutivo e seus mecanismos	217
7.7.4.1	A nova LINDB	221
7.8	CONSOLIDAÇÃO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PRIMEIRO ENSAIO	223
7.8.1	Consolidação	223
7.8.2	Discussão e análise geral	228
7.8.2.1	A conceituação institucionalista de agência	234
7.8.3	Considerações finais	237
8	SEGUNDO ENSAIO	240
8.1	INTRODUÇÃO DO SEGUNDO ENSAIO	240
8.2	PARTE 1: CONSTITUIÇÃO DE 1988, LOTCU E RITCU	242
8.2.1	A Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988	243
8.2.2	A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU)	252
8.2.3	O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU)	263
8.2.4	Um outro olhar sobre as mudanças relativas ao controle externo na Constituição de 1988	267

8.2.5	Um outro olhar sobre os mecanismos na CF/1988, na LOTCU e no RITCU	270
8.3	PARTE 2: MECANISMOS EM AÇÃO NA ATUAÇÃO ROTINEIRA DO TCU	272
8.3.1	Auditoria operacional	272
8.3.2	Recomendação versus determinação	275
8.3.3	Instruções Normativas	277
8.3.4	Conceitos indeterminados (princípios jurídicos)	279
8.4	DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O SEGUNDO ENSAIO	282
9	TERCEIRO ENSAIO	289
9.1	INTRODUÇÃO DO TERCEIRO ENSAIO	289
9.2	TRÊS MODELOS DE EFS	291
9.3	A TEORIA DA EXPLOSÃO DE AUDITORIA	294
9.3.1	Da auditoria tradicional à auditoria de performance	294
9.3.2	A nova gestão pública e a explosão de auditoria	297
9.3.3	Comparação internacional	301
9.3.4	Sistemas auditáveis	306
9.3.5	Consequências da explosão da auditoria	308
9.4	POSSIBILIDADES DE REDESENHO DA AUDITORIA	311
9.4.1	Lógica institucional e sanções	311
9.4.2	Base de conhecimento	315
9.4.3	Organização formal e independência	316
9.4.4	Processo e estilo operacional	318
9.4.5	Relatórios e responsividade pública	320
9.5	DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O TERCEIRO ENSAIO	321
10	CONSOLIDAÇÃO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	327
	REFERÊNCIAS	339
	APÊNDICE 1 – Matrizes de codificação	362
	APÊNDICE 2 – Entrevistas	377

PARTE I

1 INTRODUÇÃO

A imposição de limites ao exercício do poder na arena pública é uma preocupação que nos acompanha há muito tempo. No início do século XVI, Nicolau Maquiavel buscou na história da Roma antiga formas de controle da ambição desmedida dos governantes. Em meados do século XVIII, Charles-Louis de Secondat, barão Montesquieu, afirmou ser “uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a dele abusar; ele avança até encontrar limites” (MONTESQUIEU, 1748/1887, p. 235-236, tradução própria). Corrupção, violações de direitos e uso desmedido do poder são só algumas das transgressões observadas nos sistemas políticos ao longo da história.

Para que haja limites ao uso do poder, com responsabilização e sanção em caso de desmandos, é fundamental que governos democráticos respondam periodicamente aos cidadãos, pela via eleitoral, e que haja mecanismos de “freios e contrapesos”, incluindo a supervisão ininterrupta por agências públicas independentes de controle. Tais agências surgiram justamente quando se buscou estabelecer restrições à atuação dos governantes, na transição de monarquias absolutistas para monarquias constitucionais ou para regimes republicanos na era contemporânea. Foi esse o contexto da criação do Tribunal de Contas da União (TCU), ocorrida em 1890, ano seguinte à Proclamação da República no Brasil.

Dado o imperativo da responsabilização, não resta dúvida de que *accountability* e controle são atributos fundamentais da democracia. Mas se, como disse Montesquieu, “todo homem que tem poder é levado a dele abusar”, é de se esperar que não só governantes se excedam, mas também os controladores. Em 1916, Henri Fayol, autor clássico na área de administração, já alertava para a tendência do controle à usurpação de atribuições que seriam dos gestores, e para os perigos de sua interferência na direção e na execução dos serviços. Segundo Fayol, haveria, “de um lado, o controle irresponsável e, ainda assim, dotado de poder de obstruir, muitas vezes em limites amplos; de outro, o serviço executivo que não dispõe senão de fracos meios de defesa contra um controle malevolente” (FAYOL, 1916/2016, p. 127, tradução própria).

Essa assimetria de poder entre controlador e controlado apontada por Fayol pode ser observada no Brasil nas últimas décadas. Se a transição da monarquia para a república induziu à criação do TCU como uma das formas de limitar o poder dos governantes, na transição da ditadura para a democracia nos anos 1980 não foi diferente. Os constituintes procuraram fortalecer o Legislativo e o controle, em detrimento de um Poder Executivo que por duas décadas havia abusado de sua autoridade. A partir daí, as assimetrias se acentuaram. Um exemplo foi a profissionalização crescente das carreiras de controle, em contraste com baixa qualificação que em muitos casos ainda permanece em áreas finalísticas de políticas públicas (GAETANI, 2018, FILGUEIRAS, 2018). Observando a assimetria entre auditores e auditados, Power (1997, p. 147, tradução própria) afirmou vivermos em tempos “em que se abriu um abismo entre o mal recompensado ‘fazer’ e o altamente recompensado ‘observar’”.

Alie-se a esse contexto o fato de que frequentes escândalos de corrupção encorajaram a ideia de que quanto mais controle houver, melhor. Instâncias de controle multiplicaram-se e sobrepuseram-se, num arranjo ineficiente (ALVES; CALMON, 2008) em que atuam “de forma extremamente rígida e inflexível no controle dos atos administrativos” – e sem necessariamente obter êxito no combate à corrupção (CAMPANA, 2017, p. 202).

Receosos de punições que podem, inclusive, afetar seu patrimônio pessoal, gestores públicos relutam em tomar decisões inovadoras, que fujam à rotina para trazer mais eficiência ao setor público. E são justamente essas as decisões que mais importam para lidar com os desafios da governança pública no século XXI. Tal fenômeno de retração dos gestores em razão da aversão ao risco tem sido chamado na mídia nacional de “apagão das canetas”. A mídia é um termômetro importante das questões que afligem o país pois, ainda que de modo geral não empregue métodos científicos, está em contato direto e constante com diversos *stakeholders*, e comumente capta bem antes da academia percepções e tendências sobre vários assuntos relevantes (afinal, isso é parte de seu papel). Segundo o jornal *Valor Econômico*, a vigilância dos controladores

às vezes é tão forte que resulta em uma semiparalisia da máquina estatal. Em outras palavras, o receio de sujar o CPF faz com que agentes do Poder Executivo atuem com tal excesso de cautela que decisões de risco passam a ser evitadas ao máximo. Instala-se uma cultura do medo nos ministérios, autarquias, agências. Ninguém quer botar sua digital em nada (RITTNER, 2018).

Uma das áreas em que esse fenômeno foi mais documentado é a de infraestrutura, como mostra relatório sobre a regulação da infraestrutura logística¹ no Brasil elaborado por pesquisadores da *London School of Economics and Political Science* (LSE)² e da *RAND Europe*. De acordo com o relatório, a semiparalisia tornou-se ainda mais prejudicial porque não se restringiu ao setor público. Estendeu-se também aos demais participantes do subsistema de infraestrutura logística, gerando retração de investimentos, o que “reduz o espaço para o desenvolvimento de projetos melhores e mais estratégicos que apoiem o desenvolvimento social e econômico sustentável do Brasil” (LODGE et al., p. 37, tradução própria).

A situação chegou a um ponto em que até membros do próprio TCU admitem o quão difícil tornou-se a vida dos gestores. “Hoje eu acho que só os insensatos desejam ser gestores públicos”, disse o então presidente e hoje ex-ministro do TCU José Múcio Monteiro, durante um evento sobre inovação no serviço público realizado em Brasília em 2019³. Autoridades atualmente em exercício no Tribunal também externam preocupações similares, como fez Antonio Anastasia em seu discurso de posse como ministro do TCU⁴ em 2022. E, antes mesmo de Múcio Monteiro e Anastasia, o ministro Bruno Dantas já havia chamado atenção para a necessidade de “resistir à tentação de substituir o gestor público nas escolhas que cabem ao Poder Executivo”. Ele afirmou que os gestores “têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem os atos questionados” e “deixam de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU” (DANTAS, 2018).

Mas nem sempre foi assim. Até os anos 1990 o controle não tinha grande visibilidade no Brasil. A atuação do TCU era focada em conformidade, e não ensejava tantas objeções por parte dos controlados. Segundo o *Valor Econômico*, até o início do século XXI “praticamente não se falava disso” (RITTNER, 2018). Hoje, porém, dificilmente uma decisão sobre políticas públicas é tomada ou um programa é implementado sem o envolvimento – e, na prática, o aval – do TCU. Segundo o *Drive/Poder360*:

O TCU em alguma dobra da história deixou de apenas analisar contas do governo para se tornar quase uma entidade validadora prévia de tudo que se pretende fazer. O Poder Executivo quer fazer uma ponte? Pergunta antes ao

¹ Infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária e aeroviária.

² Mais especificamente, do Centro de Análise de Risco e Regulação (CARR, na sigla em inglês), da LSE.

³ V Semana de Inovação (04/11/2019). Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YY7FWRBfNjY> (1:29:34).

⁴ Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e5yGah0Bb8s> (22:50).

TCU. Quer vender uma estatal? O TCU tem de aprovar a modelagem. Trata-se de uma anomalia. (RODRIGUES, 2021)

Na avaliação desse órgão de imprensa, a situação é agravada pelo fato de o TCU ser uma instância não eleita, ou seja, faltaria ao Tribunal legitimidade para a tomada de decisões em políticas públicas.

Para Sundfeld e Rosilho (2020, p. 11), essa mudança na corte de contas é um fenômeno a ser estudado mais a fundo:

Desde meados dos anos 2000, o TCU ampliou seu fortalecimento institucional e a transformação de sua imagem e ação. Hoje ele está o centro do mundo público. É peça-chave do controle das licitações e contratos, dos processos de desestatização, da regulação e por aí vai. Há indícios de que, na prática, esteja se transformando numa espécie de justiça administrativa de ofício. É preciso compreender e avaliar esse fenômeno.

Das inquietações descritas acima brotou a ideia para esta tese. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, a tese se situa, dentro da área de concentração “Política e Instituições”, no campo das políticas públicas. Mais especificamente, ela se insere no campo das mudanças institucionais. O objeto é o processo de mudança institucional no setor público brasileiro.

Instituições são geralmente definidas como “como características *relativamente duradouras* da vida social e política (regras, normas, procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas facilmente ou instantaneamente” (MAHONEY; THELEN, p. 4, tradução própria, grifo dos autores). Essa formulação pode dar a impressão de que as instituições tendem à estabilidade. Mas não é o que ocorre, porque elas trazem em si a semente da transformação: há “tensões dinâmicas e pressões por mudança que estão embutidas nas instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Essas tensões e pressões por mudança institucional refletem o conflito entre atores dentro de um subsistema de políticas públicas – ou seja, a estabilidade e a mudança institucional são produtos da agência humana. E também são produto das regras e do contexto: “Tanto a mudança quanto a estabilidade são ativamente construídas a partir da interação contínua dos atores, das restrições institucionais existentes e dos desafios contextuais” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 130). É nesse marco teórico neoinstitucionalista de terceira geração (para usar a terminologia de Lowndes e Roberts) que esta tese se insere. A literatura sobre mudança institucional, em especial a que foi desenvolvida no âmbito

do neoinstitucionalismo, envolve a proposição de mecanismos causais de mudança abrupta (equilíbrio pontuado) e de mudança gradual. O modelo analítico aqui proposto parte do pressuposto teórico de que teria havido uma combinação de mudanças institucionais abruptas e graduais, envolvendo mecanismos causais como os de dependência da trajetória (PIERSON, 2004) e mecanismos de mudança gradual (MAHONEY; THELEN, 2010).

O **objeto**, já mencionado acima, é o **processo de mudança institucional no setor público brasileiro**. A escolha do **TCU como caso**, além de ter sido inspirada pelos motivos apresentados nas primeiras páginas desta introdução, fundamentou-se no caráter transversal da atuação da corte de contas, que perpassa todas as áreas e todas as políticas públicas a cargo do Poder Executivo Federal. Tem-se, deste modo, um caso extremamente abrangente, envolvendo interações e disputas com agentes que atuam nas mais diversas áreas de políticas públicas federais.

O que se pretende é tentar entender como foi possível que o TCU modificasse tanto a sua atuação, num período relativamente curto. Diversos pesquisadores apontam a Constituição de 1988 como o ponto de inflexão a partir do qual o Tribunal começou a ganhar musculatura (DUTRA; REIS, 2020; FILGUEIRAS, 2018; GOMES, 2006; LINO; AQUINO, 2020; LOUREIRO; TEIXEIRA; MELO, 2008; MORAES, 2009; ROCHA, 2003; ROSILHO, 2016; SPECK, 2000; TEIXEIRA; ALVES, 2011) até alcançar um novo *status* que, como dito acima, era claramente perceptível em meados dos anos 2000. Assim, o **objetivo** da pesquisa é **investigar a transformação no TCU**, um órgão que, após mais de 100 anos⁵ exercendo um papel secundário, tornou-se determinante para as políticas públicas no século XXI. A **pergunta** central da tese é: **que mecanismos causais explicam os processos de mudança institucional observados no TCU – e, subsidiariamente, no subsistema da política de controle – entre 1988 e 2018?**

Para tentar atingir esse objetivo e responder à pergunta, tendo em vista o objeto mais amplo da tese, buscou-se preencher dois pré-requisitos: 1) analisar a fiscalização que o Tribunal exerce sobre o Poder Executivo da forma mais abrangente possível em termos de áreas temáticas de políticas públicas, para que o estudo refletisse a atuação do TCU como um todo, e não apenas em assuntos específicos; e 2) abarcar todo o período da

⁵ Desde sua criação em 1890 até os anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988.

“metamorfose” no TCU, desde seu início até sua maturação, chegando o mais próximo possível dos dias atuais, de modo a ter uma visão longitudinal mais completa dos processos de mudança institucional.

A forma encontrada para preencher o primeiro pré-requisito (abrangência temática da fiscalização) foi usar como principal fonte de dados empíricos os *Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República*. Esses documentos são elaborados todos os anos pelo Tribunal, como insumo para o julgamento das contas do governo pelo Congresso Nacional, e envolvem fiscalizações e análises sobre todas as áreas de atuação em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal (e alguns de fora dele, como se verá). A apreciação das contas do presidente e a elaboração de parecer sobre elas é a primeira das 11 competências que a Constituição de 1988 confere ao Tribunal. Segundo o TCU, é “a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta corte pela Constituição Federal e legislação correlata” (BRASIL, 2012, p. 11).

Para robustecer a análise, decidiu-se pelo uso de uma fonte adicional de dados empíricos, o *Relatório Anual de Atividades do TCU*. Trata-se de um documento publicado pelo Tribunal para prestar contas ao Congresso Nacional sobre sua atuação, com informações sobre a estrutura e principais atividades do TCU. Tendo em vista que Congresso não exerce um controle rigoroso sobre o Tribunal, o órgão viu-se livre para elaborar documentos focados em afirmar suas virtudes, sem discussão ou crítica acerca de seus pontos fracos. Tem-se, deste modo, de uma importante fonte de *narrativas* que o TCU elabora e dissemina sobre si mesmo, contribuindo para a análise pretendida nesta tese.

Uma vez equacionada a questão da abrangência, o segundo pré-requisito era o de abarcar temporalmente, com a maior completude possível, o processo de mudança institucional. Daí a decisão de tomar como marco inicial a Constituição de 1988, apontada na literatura como ponto de inflexão para a mudança institucional no controle externo e no TCU, como dito acima. Como marco final (tendo em vista o uso de documentos relativos às prestações de contas presidenciais), adotou-se o término do último mandato presidencial concluído antes da elaboração desta tese (o fim governo Temer em 2018).

Isso colocou um enorme desafio para a pesquisa, uma vez que os documentos anuais obtidos, que vão de 1989 a 2018, somam pouco mais de 14 mil páginas. Abordaremos os

meios usados para enfrentar esse desafio adiante nesta introdução, ao tratar de metodologia.

A identificação de mecanismos causais (sobre os quais se discorrerá no capítulo acerca do referencial teórico) foi feita por meio do método de rastreamento de processo (*process tracing*). Diversos autores, como Bennett e Checkel (2015), Falletti (2016) e Beach e Pedersen (2019), apontam o *process tracing* como o método que caminha de mãos dadas com os mecanismos causais, ajudando a desvendá-los, rastreando-os. Trata-se de uma ferramenta analítica para traçar inferências causais e descritivas a partir de evidências diagnósticas – muitas vezes entendida como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos” (COLLIER, 2011). Nesta tese optou-se pelo uso do *theory-guided process tracing* (TGPT), ou rastreamento de processo guiado pela teoria. O rastreamento de processo “é guiado pela teoria (...) para identificar eventos relevantes que constituem a sequência ou processo de interesse” (FALLETTI, 2016, p. 457). As bases conceituais que guiam o rastreamento de processo nesta tese são dadas pelo conjunto de conjecturas típicas da terceira geração do neoinstitucionalismo. Partindo das proposições de diferentes correntes institucionalistas, Lowndes e Roberts (2013) afirmam que teve início na segunda geração, e consolidou-se na terceira geração, a concepção de que as instituições moldam comportamentos por meio de *regras, práticas e narrativas*. Isoladamente, as regras, práticas ou narrativas podem obstruir escolhas em políticas públicas. Muitas vezes, regras, práticas e narrativas encontram-se em conflito entre si. Mas, quando alinhadas, elas se reforçam e conformam instituições robustas. De todo modo, elas impactam os processos de mudança institucional, como o que é estudado aqui no caso do TCU e da política de controle externo a partir da Constituição de 1988.

Voltando à questão do desafio colocado pela quantidade de material empírico a ser analisado (cerca de 14 mil páginas de texto), a solução foi recorrer a alguns elementos da análise de conteúdo para selecionar e sistematizar o material empírico. Os documentos foram examinados com base em dois métodos de análise de conteúdo: a *codificação teórica* e a *codificação longitudinal*.

A *codificação teórica* envolve códigos e categorias já formulados na teoria. Nesta tese, a categoria central, que configura a “espinha dorsal” da análise do corpus de dados, são as instituições. A ela foram ligadas subcategorias colocadas pela teoria de Lowndes e Roberts (2013), que trata as instituições como configurações de *regras, práticas e*

narrativas. Isso facilitou enormemente o desafio de lidar com milhares de páginas de texto: após a primeira leitura “flutuante” dos textos, selecionou-se, como material bruto, trechos considerados representativos de regras, práticas e narrativas. O material bruto foi então refinado na forma de brevíssimas descrições de ocorrências ou episódios relacionados a instituições, na perspectiva das regras, práticas e narrativas.

Esse material refinado foi então trabalhado com o uso da *codificação longitudinal*, que se presta ao estudo da mudança (aumento, diminuição, constância etc.) nos dados empíricos “para análise comparativa e interpretação de modo a gerar inferências de mudança – se houver alguma” (SALDAÑA, 2013, p. 234). Deste modo, foi possível, a partir da codificação teórica envolvendo regras, práticas e narrativas (que configuram as instituições) e da codificação longitudinal (que ajuda a desvendar a mudança), observar a mudança institucional no TCU e no subsistema.

Combinando as informações obtidas no material codificado de 1989 a 2018 (agregado em subgrupos relativos ao governos de cada presidente do período) com informações sobre o contexto (em cada governo), foi possível usar o *process tracing* guiado pela teoria (envolvendo instituições enquanto configurações de regras, práticas e narrativas) para fazer inferências acerca dos mecanismos causais que atuaram para viabilizar as transformações no TCU e no subsistema da política de controle. Entrevistas semiestruturadas com atores ligados ao subsistema da política de controle foram realizadas com o intuito de preencher algumas lacunas deixadas pela documentação analisada.

Esse desenho de pesquisa envolve um corpus de dados substancial, cobrindo um período longo, e possivelmente já seria o suficiente para proporcionar uma análise longitudinal consistente da mudança institucional, conformando assim a tese. Porém, a leitura de uma série de textos sobre o TCU, como parte do processo de preparação da pesquisa, mostrou outra possibilidade promissora. Notou-se que trabalhos desenvolvidos principalmente por pesquisadores da área do direito (em especial do direito administrativo) são muito focados em regras, no seu cumprimento ou na desobediência a elas, incluindo as disputas pelos significados dessas regras ou por sua eventual substituição. Mesmo sem falar em mudança institucional (abrupta ou gradual), tais pesquisadores levantaram uma grande quantidade material empírico, examinaram-no, e extraíram achados que, em sendo

reanalisados à luz das teorias neoinstitucionalistas e dos mecanismos causais, poderiam complementar as respostas obtidas a partir do desenho inicialmente proposto para a tese.

Além disso, o desenho original deixava sem resposta uma indagação relevante em termos de política comparada: o processo de transformação que se observou no TCU e na política encontra similar em outros países do mundo, ou foi algo específico do Brasil?

Veio daí a decisão de organizar a tese no formato de três ensaios. O primeiro ensaio, já descrito acima, é o mais substancial, no sentido de envolver a análise de extenso material empírico. O segundo ensaio analisa os achados de diversos pesquisadores, em especial da área do direito⁶, a partir de um novo ponto de vista, o das mudanças institucionais – e dos mecanismos causais envolvidos. Neste caso, o objetivo e a pergunta de pesquisa são os mesmos do primeiro ensaio, já apresentados acima. Já o terceiro ensaio é ancorado na teoria da explosão de auditoria, de Michael Power, que trata do fenômeno do crescimento súbito do monitoramento formal no setor público, em especial no Reino Unido e, de forma secundária, nos Estados Unidos. Neste caso, o objetivo foi mantido, mas a **pergunta** é outra: **os fatores determinantes da explosão de auditoria descritos por Power em sua teoria são os mesmos observados na transformação que ocorreu no TCU?** Também foi explorada a parte da teoria de Power que discute possibilidades de redesenho de auditoria, de modo a aprimorar a atuação dos controladores.

A estruturação da tese em ensaios, bastante usada em universidades do exterior, como se pode observar em trabalhos como os de Mian (2001), Calderón (2012) e You (2014)⁷, não é estranha ao Brasil (IZUMI, 2017) e à UnB (FREIRE, 2017; PALOTTI, 2017)⁸. A grande diferença desta tese talvez seja o fato de haver um ensaio que poderia ser considerado como o principal, uma espécie de âncora da tese, seguido de dois ensaios complementares. A combinação dos achados dos três ensaios ajuda a cumprir de forma mais completa e robusta o objetivo colocado para a pesquisa.

Em termos de achados, no primeiro ensaio, foram identificados indícios relevantes dos mecanismos de *aprendizado político*, *consequência funcional*, *dependência da trajetória* e *feedback positivo* – todos no sentido de proporcionar mudanças mais radicais, que

⁶ Com destaque para Rosilho (2016) e Dutra e Reis (2020).

⁷ Teses apresentadas ao MIT e às universidades de Stanford e Harvard, respectivamente (todas em cursos de economia).

⁸ Teses apresentadas à USP (IZUMI, 2017) e à UnB (FREIRE, 2017; PALOTTI, 2017) – todas em ciência política.

ampliaram os poderes conferidos ao controle externo, especialmente ao TCU. Em vários casos, o Tribunal teve participação importante na ativação dos mecanismos. Quanto a mudanças graduais, a análise apontou fortemente para a presença dos mecanismos de *conversão* e de *sobreposição*. Percebeu-se que o TCU agiu de maneira deliberada nas tentativas de ativação desses dois mecanismos – e foi bem-sucedido na grande maioria das vezes. Os achados conformam-se ao modelo analítico envolvendo mecanismos de mudança institucional gradual ativados nos intervalos entre mudanças mais radicais. Foi um período pontuado por mudanças abruptas, e algumas delas abriram caminho para mudanças graduais. O material empírico também forneceu indícios da presença de isomorfismo e de viés de *accountability*.

No segundo ensaio, percebeu-se que a Constituição de 1988 não proporcionou, como se poderia imaginar, uma mudança de paradigma em relação ao regime constitucional anterior no tocante ao controle externo. Não houve debate na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) sobre qual seria o modelo de Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) mais adequado ao país. Manteve-se o modelo de tribunal de contas, adotado desde a criação do TCU, no século XIX, acrescentando-se novas competências e jurisdições ao Tribunal, como a realização auditorias operacionais, a fiscalização das contas de entidades da administração indireta e o uso dos critérios de economicidade e legitimidade nas atividades de controle. A análise feita no segundo ensaio indicou a incidência de mecanismos de *dependência da trajetória* e *consequência funcional*. Em termos de mudança gradual, foram detectados os mecanismos de *conversão* e de *sobreposição*. O segundo ensaio não tinha o intuito de examinar a mudança sob a perspectiva da interação entre regras, práticas e narrativa, mas ainda assim a dinâmica entre elas se destacou. Também foram detectados indícios relevantes de isomorfismo.

O terceiro ensaio mostrou que parece haver espaço para melhorar, no caso do TCU, aquilo que Power chama de “desenho de auditoria”, adotando um *mix* mais produtivo entre cooperação e sanções. Também seria adequado proporcionar mais garantias processuais aos indivíduos passíveis de penalização pelo Tribunal. Esta mudança, contudo, é menos provável, por envolver processos legislativos que trazem riscos altos à corte de contas.

Quanto à explosão de auditoria, fica claro que ela aconteceu no Brasil, a exemplo dos demais países analisados por Power, dada a situação que ensejou a elaboração desta tese. Alguns dos determinantes da explosão de auditoria em países paradigmáticos para a teoria

de Power, como o Reino Unido, estiveram presentes no Brasil, mas de maneira atenuada. Em especial, a “revolução” gerencialista observada no Reino Unido, que se disseminou no Brasil com atraso, e não resultou de um clamor da sociedade que se entranhou no setor público. A mudança no Brasil teve características mais exógenas, isomórficas – e sem um papel de liderança por parte dos auditores, como no Reino Unido. Aparentemente, a demanda reprimida por controles à atuação do Poder Executivo, no caso do Brasil, teve origens diferentes: a ditadura e, principalmente, as demandas por combate à corrupção. A redemocratização e os escândalos de corrupção subsequentes proporcionaram contexto favorável para que o TCU exercesse suas habilidades de explorar oportunidades para usar, criar e reinterpretar regras que ampliariam suas possibilidades de atuação. Foi assim com a CF/1988, com a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU, entre outras normas, num encadeamento que se auto reforçou ao longo do tempo e transformou o Tribunal num órgão com poderes que muitos consideram não encontrar paralelo no mundo.

Mais do que investigar os tipos de mecanismos por trás da transformação no TCU e no subsistema da política de controle, o estudo da mudança institucional empreendido nesta tese ajuda a desvendar processos políticos (de disputa por poder e autoridade) envolvendo agentes (individuais e coletivos) e estruturas. Tais processos, dada a dimensão transversal do caso estudado, podem manifestar-se também em outros subsistemas. Assim, ainda que não se possa falar em generalização, o modelo proposto e os resultados obtidos têm potencial para proporcionar aportes úteis para estudos de processos de mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no contexto brasileiro.

A tese está organizada em 10 capítulos. Depois desta introdução (1), há um capítulo instrumental para a análise, que trata de *accountability* e de controle (com suas virtudes e patologias), além de apresentar o TCU e sua evolução (2). Em seguida vem uma revisão de literatura sobre mudança institucional no TCU e em outros tribunais de contas do país (3). Na sequência, os capítulos sobre referencial teórico (4), modelo analítico (5) e metodologia (6). Depois disso, o primeiro (7), o segundo (8) e o terceiro ensaios (9), seguidos da conclusão (10).

2 ACCOUNTABILITY, CONTROLE, O TCU SUA EVOLUÇÃO

2.1 ACCOUNTABILITY, CONTROLE E AUDITORIA

Este capítulo contextualiza as principais discussões acerca de *accountability*, controle e auditoria no setor público, explorando as virtudes e patologias do controle. Também trata das principais características do TCU e do subsistema da política de controle.

2.1.1 *Accountability* e seus significados

Accountability é um conceito polissêmico, que comporta várias definições, muitas delas eivadas de ambiguidade ou imprecisão, e com um agravante: a dificuldade (ou impossibilidade) de traduzir o termo para o português.

Mesmo as definições mais coloquiais, como as de dicionário, já mostram como é desafiador buscar o significado de *accountability*. A pesquisa dessa palavra em alguns dos mais respeitados dicionários de língua inglesa produz resultados curiosos. Segundo o dicionário *Macmillan*, *accountability* é “uma situação em que as pessoas sabem quem é responsável por algo e podem pedir que explique seu estado ou qualidade”. No dicionário *Merriam-Webster*, *accountability* é definida como “uma obrigação ou disposição de aceitar responsabilidade ou de prestar contas de suas ações”. O dicionário *Oxford* diz que *accountability* é “o fato de ser responsável por suas decisões ou ações e de ser esperado que as explique quando questionado”.

Os resultados da pesquisa são curiosos porque, embora as definições tenham pontos em comum, uma leitura mais atenta mostra diferenças significativas quanto à natureza do conceito. A primeira definição coloca *accountability* como uma situação, um estado de coisas. A segunda trata o conceito como uma obrigação ou disposição de alguém (um indivíduo ou talvez organização, não fica claro) de fazer algo. Já a terceira faz mais sentido como definição do adjetivo *accountable* do que do substantivo *accountability*.

Aliás, os dicionários *Collins* e *Longman* remetem o internauta diretamente ao adjetivo *accountable*, sem se aventurar na definição de *accountability*. Os que o fizeram (*Macmillan*, *Merriam-Webster* e *Oxford*) mostraram que não há precisão nem consenso na definição do termo.

No meio acadêmico tampouco há consenso ou precisão. Tanto é assim que o pesquisador Robert Behn dedica o primeiro capítulo de seu livro “Repensando a *accountability* democrática” (2001) à discussão do conceito de *accountability*, mas admite “não estar seguro de poder proporcionar uma boa definição” (p. 2). E se um especialista como Behn reconheceu não ser capaz de chegar a uma conclusão a esse respeito, não será esta tese que terá tamanha pretensão. Aqui, para tentar avançar no entendimento do conceito, optou-se por explorar a literatura sobre dimensões e tipos de *accountability* democrática.

2.1.2 *Accountability* e sua tradução

Quanto à tradução de *accountability*, textos relevantes sobre o tema no Brasil, como o clássico “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português”, de Anna Maria Campos (1990, revisitado em 2009 por Pinho e Sacramento), não se preocupam tanto com a tradução do termo para o português. Apesar da referência à tradução no título do artigo, a autora se ocupa de questões mais candentes, como as possibilidades de “verter” para o Brasil (para usar a linguagem figurada de Campos) os mecanismos de *accountability* presentes em democracias mais avançadas.

Alguns dos sinônimos de *accountability* encontrados nos dicionários, como *responsibility*, *liability* ou *answerability*, podem todos ser traduzidos da mesma maneira para o português, como “responsabilidade”. A tradução de ideias contidas em palavras tão diversas em um só termo (responsabilidade ou responsabilização) esvaziaria parte do que o conceito de *accountability* contém, simplificando-o e suprimindo nuances. Ademais, os dicionários trazem outros sinônimos de *accountability* que têm traduções diferentes de responsabilização, como: obrigação, dever, tutela, confiança, compromisso, preocupação, ônus. Tudo isso se perde com o uso exclusivo do termo “responsabilização”

como tradução. Diante disso, de modo geral esta tese emprega o termo original em inglês, *accountability*, embora em alguns casos use também o vocábulo responsabilização.

Em seguida, para avançar no entendimento sobre *accountability* democrática, explora-se parte da literatura sobre *accountability*, em especial *accountability* no setor público.

2.1.3 *Accountability* e controle

2.1.3.1 *Accountability* vertical e horizontal

Um dos principais autores a tratar de *accountability* enquanto atributo do sistema político foi Guillermo O'Donnell (1998). Ele definiu *accountability* vertical como o tipo de responsabilização em que os dirigentes respondem diretamente aos cidadãos, seja por meio de “eleições razoavelmente justas e livres” (O'Donnell, 1998, p. 1, tradução própria), seja em função de demandas sociais ou de denúncias da mídia.

A existência de *accountability* vertical em um país implica, segundo O'Donnell (1998, p. 3), que ali existe uma democracia, mas apenas “no sentido específico de que os cidadãos podem exercitar seu direito participativo de escolher quem vai governá-los por algum tempo e podem expressar livremente suas opiniões e demandas”. O autor deixa claro que isso é insuficiente. É importante que haja também *accountability* horizontal.

Questão semelhante havia sido colocada ainda no final do século XVIII por James Madison, um dos “Pais Fundadores” dos Estados Unidos, no artigo Federalista número 52. “Se anjos governassem os homens, não seriam necessários nem controles externos nem internos sobre o governo”, disse o quarto presidente norte-americano. “A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o controle fundamental sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções suplementares” (MADISON, 2009, p. 341, tradução própria).

Ao mencionar “dependência em relação ao povo”, Madison referiu-se àquilo que O'Donnell chamaria de *accountability* vertical. Já as “precauções suplementares” ganham

corpo por meio daquilo que O'Donnell chamou de *accountability* horizontal. Ele definiu *accountability* horizontal como

a existência de agências estatais que são legalmente habilitadas e empoderadas, e factualmente dispostas e capazes para realizar ações que vão desde supervisão de rotina até sanções criminais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões por outros agentes ou agências do Estado (O'DONNELL, 1998, p. 11).

Esta tese insere-se nessa dimensão horizontal de *accountability*.

Tendo por base a classificação tradicional de *accountability* de O'Donnell, muitas variações surgiram, como a de Abrucio e Loureiro (2004) e as compiladas por Medeiros et al. (2013). Mas a do pesquisador argentino segue como grande referência em estudos do tema. Contudo, o foco de O'Donnell (1998) não era a classificação em si. Era apontar a debilidade da *accountability* horizontal nas (então) novas poliarquias da América Latina. Outra debilidade em relação à *accountability* horizontal, só que de outra natureza, foi apontada por Bruno Speck (2000). Ele destacou que as ciências sociais dão preferência ao estudo da *accountability* vertical, em detrimento da horizontal. Esta tese se alinha a vários outros estudos recentes que buscam a avançar no preenchimento dessa lacuna.

2.1.3.2 *Accountability*, controle e auditoria

Accountability e controle são conceitos diferentes, porém relacionados. Vejamos, de forma teórica simplificada, como se dá essa relação. Behn (2001) menciona quatro passos ou etapas para constituir sistemas de responsabilização ou *accountability*⁹.

Primeiro é necessário estabelecer valores a serem observados pelas pessoas e organizações (passo 1). Depois, tais valores devem ser “traduzidos” em termos de regras, procedimentos e padrões a serem seguidos (passo 2). Esses dois primeiros passos concernem às expectativas: é preciso especificar o que se espera que as pessoas façam (ou não façam). É para isso que existem regras, procedimentos e padrões.

⁹ *Holding-people-accountable systems*, no original em inglês.

Em seguida, é preciso estabelecer mecanismos de prestação de contas acerca do cumprimento das regras, procedimentos e padrões (passo 3). Por fim, define-se uma organização que terá por objetivo auditar as prestações de contas, ou seja, verificar se as regras, procedimentos e padrões foram mesmo seguidos (passo 4).

Caso não haja obediência, a organização descumpridora e/ou seus gestores devem ser responsabilizados, por meio de punições (no que poderia ser visto como passo 5, mas não foi colocado assim por Behn). Segundo Martins (1989, p. 10), punir é necessário porque “[n]ão havendo sanção, quando cabível, as pessoas não se veem obrigadas a arcar com as consequências de seus atos, tendendo a se tornar irresponsáveis”. O quadro abaixo sintetiza esses passos para conformar um sistema de responsabilização (ou de *accountability*).

1	Estabelecer valores a serem observados pelas pessoas e organizações
2	Expressar tais valores em regras, procedimentos e padrões a serem seguidos
3	Estabelecer mecanismos de prestação de contas sobre o cumprimento das regras, procedimentos e padrões
4	Definir a organização que vai verificar (auditar) as prestações de contas
5	Responsabilizar (punir) organizações descumpridoras e seus gestores

Fonte: Elaborado pela autora com base em Behn (2001) e Martins (1989).

QUADRO 1 – Cinco etapas para estabelecer sistemas de responsabilização

Deste modo, o controle de que falamos neste projeto é atividade que dá corpo à *accountability* horizontal, materializando-a num sistema de responsabilização (ou de *accountability*) que incentiva¹⁰ a conformidade com as expectativas dispostas em regras, procedimentos e padrões. Esta tese tratará também de auditoria, enquanto instrumento fundamental da atividade de controle. Em muitos casos, ambos os termos (controle e auditoria) são usados de maneira que dá a entender serem sinônimos, embora não sejam. A auditoria é um instrumento de controle. O que ocorre é que os tipos de auditoria empregados pelos controladores muitas vezes se apresentam como um reflexo das abordagens de controle vigentes (que, por sua vez, podem decorrer das visões sobre *accountability*).

¹⁰ De modo geral tais incentivos são negativos, na forma de sanções.

2.1.3.3 O controle no domínio da administração (pública)

Henry Fayol (1916/2016), autor clássico na área de administração, traz uma definição clara e precisa de controle. Ele apresenta seis “funções essenciais” que as organizações têm de desempenhar para alcançar seu intento: técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, de contabilidade e administrativas. Em sua opinião, as cinco primeiras funções são bem conhecidas, mas a sexta, a função administrativa, carece de explicação. Ele esclarece que administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e *controlar*. E assim chegamos a sua definição de controle. Segundo Fayol, o controle

consiste em verificar se tudo se passa conforme o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Ele tem por objetivo assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar que se repitam. Ele se aplica a tudo, às coisas, às pessoas, aos atos. (FAYOL, 1916/2016, p. 125)

O “programa” e as “ordens” citados por Fayol encaixam-se no passo 2 proposto por Behn (e possivelmente os “princípios” no passo 1). Já o ato de “verificar” seu cumprimento refere-se ao passo 4, a auditoria. Fayol diz ainda que, para ser eficaz, o controle “deve ser feito em tempo útil e seguido de sanções” (p. 126), em linha com o passo 5, da responsabilização. E acrescenta um novo passo, o de reparar faltas e erros, buscando evitar que voltem a ocorrer.

1	Estabelecer valores a serem observados pelas pessoas e organizações
2	Expressar tais valores em regras, procedimentos e padrões a serem seguidos
3	Estabelecer mecanismos de prestação de contas sobre o cumprimento das regras, procedimentos e padrões
4	Definir a organização que vai verificar (auditar) as prestações de contas
5	Responsabilizar (punir) organizações descumpridoras e seus gestores
6	Reparar faltas e erros, tentando evitar que voltem a acontecer

Fonte: Elaborado pela autora com base em Behn (2001), Martins (1989) e Fayol (1916/2016).

QUADRO 2 – Seis etapas para estabelecer sistemas de responsabilização

Fayol afirma que o controle (assim como as demais atividades na função administrativa) aplica-se a todas as seis funções ou operações essenciais das organizações (técnica, comercial, financeira, de segurança, de contabilidade e administrativa). Ou seja, de acordo com o autor, o controle aplica-se a tudo (coisas, pessoas, atos), em todas as

operações (técnica, comercial etc.). Isso está em linha com o regramento sobre o controle do setor público no Brasil pois, conforme o artigo 75 da Lei nº 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas), o controle recai sobre atos, agentes e programas.

Note-se, ainda, que no Brasil o controle é um dos princípios fundamentais da administração pública federal (Decreto-Lei 200/67, art. 6º, V), ao lado de planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competência.

2.1.4 Desafios em *accountability*

2.1.4.1 *Accountability* democrática

Behn destaca que “a natureza da *accountability* no governo é fundamentalmente diferente da natureza da *accountability* nos negócios” (2001, p. 34, tradução própria). No setor privado, o sistema de *accountability* refere-se principalmente ao *problema agente-principal*. Os executivos das empresas estariam na condição de *agentes*, que deveriam tomar decisões em prol dos interesses dos acionistas – e, dependendo do modo de ver a questão, em prol da satisfação dos clientes ou consumidores. Se houvesse um paralelismo com o setor público, neste as decisões deveriam ser tomadas pensando primordialmente nos interesses dos pagadores de impostos e na satisfação dos usuários de serviços públicos. Mas tal paralelo não se coloca, porque a *accountability* no setor público não pode ser restrita. Tudo na administração pública de uma democracia tem que ser compatível com valores democráticos, como igualdade e justiça. É preciso, pois, responder a todos os cidadãos, não só a pagadores de impostos e usuários de serviços. “Se o seu sistema não garante *accountability* aos cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável” (BEHN, 2001, p. 34) enquanto sistema democrático.

Deste modo, a *accountability* democrática, que envolve todos os cidadãos, coloca-se não como uma opção, mas como um imperativo. O fato de a *accountability* ser inescapável é uma virtude democrática inegável, porém coloca enormes desafios ao setor público. Esses desafios serão abordados a partir da discussão sobre o “dilema de *accountability*” e o

“viés de *accountability*”. Para entender esses dois conceitos, precisamos antes saber ao que é que as pessoas estão se referindo quando falam em *accountability* no setor público. Segundo Behn (2001), normalmente elas se referem a *accountability* para três coisas: finanças, justiça (*fairness*) ou performance.

2.1.4.2 *Accountability* para finanças, justiça e performance

Accountability para finanças é a abordagem tradicional relativa às contas públicas, ligada à noção de “prestação de contas”. Refere-se à convicção de que é preciso ter responsabilidade ao empregar o dinheiro do contribuinte, dispendendo os recursos públicos com sabedoria. Segundo Behn, foi a *accountability* para finanças que estabeleceu a estrutura para os outros sistemas de *accountability*. Essa estrutura já foi mencionada anteriormente: primeiro, valores; depois, regras, procedimentos e padrões; então, mecanismos de prestação de contas; a seguir, uma organização para verificar conformidade; depois, punições em caso de descumprimento; e, por fim, correção de faltas e erros, buscando evitar que se repitam.

A *accountability* para justiça (ou para equidade)¹¹, reflete as expectativas de que o governo seja justo na provisão de serviços, no trato do público-alvo de seus programas, na tributação, na relação com servidores públicos e com empresas contratadas. “Aos gestores e empregados de qualquer organização pública foi confiado algo muito valioso – [a missão de] assegurar nosso compromisso mútuo com a justiça” e “a responsabilidade de tratar todos os cidadãos de forma absolutamente justa” (BEHN, 2001, p. 9). A estrutura estabelecida para proporcionar *accountability* para justiça é a mesma da *accountability* para finanças, colocada no final do parágrafo anterior. Ressalte-se que, na prática, o fato de todas as regras, procedimentos e padrões serem seguidos e auditados não significa que uma política será realmente justa. O motivo disso são as desigualdades (em termos de renda, raça, gênero etc.) que, por serem estruturais, encontram-se embutidas nas regras, procedimentos e padrões, bem como nos demais elementos do sistema de

¹¹ *Fairness*, no original em inglês.

responsabilização. Por mais que haja conformidade, se a injustiça estiver embutida nas regras, procedimentos e padrões, não há como garantir políticas justas.

Antes de passar para a *accountability* para performance (ou desempenho), Behn menciona a *accountability* pelo “uso (ou abuso) do poder”, aquela que decorre dos temores de que gestores públicos se excedam no exercício de seu poder discricionário. A ideia é a de limitar a liberdade das autoridades públicas, por exemplo, ao fechar contratos que envolvam somas expressivas¹², coibindo abusos. Segundo Behn, esse tipo de *accountability* nada mais é que um misto de *accountability* para finanças com *accountability* para justiça: o que se busca é “o uso apropriado dos recursos públicos e o tratamento justo dos cidadãos” e empresas (BEHN, 2001, p. 9).

Por fim, a *accountability* para performance tem natureza diferente das *accountabilities* para finanças e para justiça. Enquanto estas duas “refletem preocupações sobre *como* o governo faz o que faz”, a *accountability* para performance refere-se a preocupações com “*o que* o governo faz – o que ele efetivamente realiza” (BEHN, 2001, p. 9-10). Outra peculiaridade da *accountability* para performance é que ela não faz uso, como as outras duas, de regras, procedimentos e padrões. “Para especificar o nível de performance que esperamos de uma agência pública, precisamos de algum tipo de objetivo, meta ou alvo – uma referência clara para performance” (BEHN, 2001, p. 10).

2.1.4.3 O dilema e o viés de *accountability*

Tanto *accountability* para finanças quanto para justiça e para performance são importantes para a *accountability* democrática. Mas é possível conciliar as três? Behn (2001) argumenta que a tarefa não é nada fácil. “As regras de *accountability* para finanças e justiça podem prejudicar o desempenho. De fato, as regras podem até mesmo impedir o desempenho” (BEHN, 2001, p. 10). Esse impasse é o que o autor chama de “dilema de *accountability*”: o *trade-off* entre *accountability* para finanças e justiça, por um lado, e *accountability* para performance, por outro.

¹² Ou ao conceder benefícios, processar ou condenar alguém etc. (Behn, 2001).

Outra concepção crucial para se estudar o controle é a do “viés de *accountability*”. Segundo Behn, a existência de regras torna claras as expectativas em termos de *accountability* para finanças e para justiça. O que ocorre é que “os padrões de *accountability* para dinheiro e equidade são muito mais formais, muito mais específicos, muito mais detalhados, muito mais objetivos, muito mais estabelecidos e muito mais aceitos” (BEHN, 2001, p. 12). Os padrões de performance, por outro lado, trazem vários desafios, como quem os estabelece, se eles serão aceitos e, em caso de descumprimento, por qual motivo isso ocorre e quem ou o que causou o descumprimento.

Diante das dificuldades enfrentadas na *accountability* para performance, percebeu-se que “os controladores têm mais chances de pegar os controlados quando se concentram em finanças e justiça” (BEHN, 2001, p. 13). Daí o que Behn chamou de “viés de *accountability*”, uma tendência que levaria os controladores a dar preferência à *accountability* para finanças e à *accountability* para justiça, em detrimento da *accountability* para performance.

2.2 VIRTUDES, PATOLOGIAS E JUSTIFICATIVAS DO CONTROLE EXTERNO

2.2.1 O advento da auditoria de performance

2.2.1.1 Para além da auditoria tradicional: auditoria de performance

As auditorias de performance ou de desempenho – que no Brasil viraram sinônimo de auditorias operacionais¹³ – foram propostas de maneira pública à comunidade internacional de auditoria durante o VII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai¹⁴, na sigla em inglês), realizado no Canadá em 1971 (CASTRO, 2020). Mas foi só a partir dos anos 1980, com a disseminação dos preceitos

¹³ Internacionalmente conhecidas também como auditorias de gestão, operativas, *value for money*.

¹⁴ Não confundir com a Intosai, que será mencionada logo adiante.

da Nova Gestão Pública (NGP), que a aferição de desempenho no setor público ganhou destaque. Nesse contexto, o debate sobre *accountability* para performance ganhou *momentum*, e as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs)¹⁵ ganharam peso.

A definição de Michael Power (1997/1999) para a NGP deixa claro o papel proeminente da *accountability*, do controle e da medição de performance no gerencialismo:

Em termos gerais, a NGP consiste em um conjunto de ideias emprestadas da estrutura conceitual da administração do setor privado. Enfatiza o **controle** de custos, a transparência financeira, a autonomização das subunidades organizacionais, a descentralização da autoridade de gestão, a criação de mecanismos de mercado e quase-mercado que separam as funções de compra e prestação de serviços e sua vinculação por meio de contratos, e a melhora da *accountability* aos clientes pela qualidade de serviço com a criação de indicadores de **desempenho**. (POWER, 1997/1999, p. 43, tradução própria, grifos *idem*)

A NGP também pode ser vista como um conjunto de “reações contra os elementos e pressupostos da administração pública tradicional, radicalizando as preocupações e críticas existentes e tomando emprestados elementos altamente idealizados do pensamento da gestão do setor privado” (POWER, 2005, p. 238). Essa versão torna ainda mais clara a distinção entre a administração tradicional e a gerencial, e também a contraposição entre a auditoria tradicional, voltada principalmente às contas e à conformidade (BEHN, 2001), e a auditoria de performance.

Os novos elementos trazidos pela NGP, contudo, não suprimiram a administração pública tradicional, mas foram sobrepostos a ela. O mesmo ocorreu com o advento da auditoria de performance, em relação à auditoria tradicional. Note-se, ainda, que “a NGP assumiu diferentes formas, tempos e intensidades em diferentes países” (POWER, 2005, p. 238). Assim, a “explosão de auditoria” que, segundo Power (1997/1999; 2005), aconteceu em diversos países com a disseminação da NGP, também teve diferentes formas, tempos e intensidades.

Foi nesse contexto que as auditorias de performance foram tomando corpo. Apesar de a realização desse tipo de auditoria ter estado em pauta desde os anos 1970, a Organização

¹⁵ Segundo a OCDE (<https://www.oecd.org/gov/external-audit-supreme-audit-institutions.htm>). “[u]ma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) independente e profissional é um ator importante na cadeia de *accountability* de um país. É uma entidade governamental cuja função de auditoria externa é estabelecida pela constituição ou órgão legislativo supremo”. É o caso do TCU no Brasil, do *Government Accountability Office* (GAO) nos Estados Unidos e da *Cour des Comptes* na França, por exemplo.

Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, na sigla em inglês)¹⁶ só veio a aprovar uma norma sobre princípios fundamentais de auditoria de desempenho em 2013. A Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai, na sigla em inglês) em questão é a Issai 300, traduzida no Brasil pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017. Naquele mesmo ano, os preceitos da auditoria operacional da Issai 300 foram incorporados às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – Nível 2 (NBASP 2), emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)¹⁷.

2.2.1.2 Observando o viés de *accountability*

Em estudo que analisou 76 auditorias de performance feitas pela EFS da Noruega entre os anos de 2000 e 2011, Reichborn-Kjennerud (2014) observou que, embora prevalecessem questões gerenciais (de performance), a conformidade ainda se fazia muito presente.

No Brasil, a NGP também pautou mudanças no controle do setor público. Contudo, o trabalho de Mury (2018) mostra que, à época da publicação da NBASP 2, as auditorias operacionais (ou de performance) ainda eram incipientes. A pesquisa de Mury alcançou 23 dos 33 tribunais de contas do país¹⁸, mas apenas 13 possuíam estrutura própria para a realização de auditorias operacionais. E, dentre os 64 relatórios de auditoria operacional coletados dos 7 tribunais em que os servidores mencionaram “efetividade”¹⁹ como um dos princípios que os norteavam, só 4 “utilizaram técnicas estatísticas que visavam a identificar o impacto de políticas” (MURY, 2018, p. 80).

Levantamentos sobre auditorias de performance como os de Reichborn-Kjennerud e de Mury dão fortes indícios de que os tribunais de contas continuam a se apoiar fortemente

¹⁶ Fundada em 1953, a Intosai é uma entidade que estimula a troca de ideias, conhecimentos e experiências entre EFSs de países de todo o mundo, estabelece padrões para auditoria no setor público e promove boa governança. Em 2020, contava com 196 membros plenos.

¹⁷ O IRB é uma associação criada pelos tribunais de contas do Brasil para auxiliá-los no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades. Promove eventos e publicações na área do controle. Dentre essas publicações estão as NBASP, que proporcionam um referencial de atuação para a auditoria do setor público no Brasil.

¹⁸ Havia 33 tribunais de contas no Brasil até julho de 2017, quando o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto. Restaram 32.

¹⁹ O autor limitou-se a auditorias de impacto (efetividade) por restrições ao tamanho de seu artigo.

em formatos tradicionais de auditoria, o que corroboraria o “viés de *accountability*” proposto por Behn (2001), já mencionado neste capítulo.

Outra observação importante é que o universo das auditorias de performance não é homogêneo. Barzelay (1997) identificou nada menos que sete tipos de auditoria de performance.

2.2.1.3 Variações nas auditorias de performance

Em um trabalho feito com base em dados e informações levantados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre as EFSs de seus países-membros, Barzelay (1997) identificou sete tipos bastante diferentes de auditoria de performance. São eles: auditoria de eficiência, auditoria de efetividade de programas, auditoria de capacidade de gestão da performance, auditoria de informação de performance, avaliação de risco, revisão de melhores práticas e revisão de gestão geral.

	Tipo de auditoria de performance	Descrição
1	Auditoria de eficiência	Avalia se <i>inputs</i> são transformados em <i>outputs</i> de forma ótima, especialmente em termos de custos
2	Auditoria de efetividade de programas	Examina o impacto causal dos programas sobre os resultados
3	Auditoria de capacidade de gestão da performance	Avalia se existe capacidade de gerenciar processos e programas de forma eficiente e eficaz
4	Auditoria de informação de performance	Verifica a exatidão das informações não-financeiras geradas pelas entidades auditadas
5	Avaliação de risco	Identifica maneiras precisas pelas quais um programa existente pode colapsar no futuro
6	Revisão de melhores práticas	Pesquisa aspectos organizacionais e operacionais para formular padrões de melhores práticas de um setor e mostrar a performance dos auditados
7	Revisão de gestão geral	Busca as raízes de sucessos ou de problemas persistentes de desempenho

Fonte: Elaboração da autora com base em Barzelay (1997, pp. 243-246).

QUADRO 3 - Sete tipos de auditoria de performance

Segundo o autor, cada um dos tipos listados no quadro acima implica diferentes:

- a) unidades de análise (setor, organização, política, programa, função etc.);
- b) modo de revisão (inspeção, auditoria, pesquisa);
- c) escopo de avaliação (desenho e operação de programas, funções gerenciais, sistemas de informações, estrutura organizacional, entre outros); e
- d) foco (como redução de custos, impacto, cumprimento de metas, capacidade de entrega).

Embora o artigo de Barzelay (1997) já seja antigo, de modo que os tipos de auditoria de performance podem estar desatualizados, o fato de as auditorias de performance não conformarem uma categoria homogênea permanece. Trabalhos mais recentes, como os de Reichborn-Kjennerud (2014) e de Mury (2018) – elaborados depois da aprovação da norma internacional Issai 300, que trata dos princípios fundamentais de auditoria operacional – também dão mostras de que as auditorias de desempenho estão longe de ser uniformes. Ainda que esses trabalhos não contemplem tipologias, fica claro que os respondentes das pesquisas mobilizaram distintos paradigmas de gestão pública, diferentes princípios de auditoria de desempenho e diversas metodologias para caracterizar seu trabalho de auditoria.

2.2.1.4 Controle “operacional”: auditoria de desempenho ou de meios?

A auditoria de performance ou de desempenho teria sido oficializada no Brasil pela Constituição de 1988 (CF/1988), que em seu artigo 70 fixou a apreciação operacional como parâmetro de controle. Há quem veja nesse dispositivo constitucionais inspirações gerencialistas da NGP, ligadas a eficiência e performance (MELO, 2008; ROCHA, 2003). Mas também há quem discorde (GOMES, 2006), dizendo que naquela época a NGP não era um assunto tão em voga no Brasil. Gomes (2006) acredita que o que ocorreu foi uma interpretação incorreta dada pelo TCU ao termo “operacional”, ao associá-lo a resultados ou desempenho, de modo a justificar as auditorias operacionais. Para esse pesquisador, na verdade o termo “relaciona-se a procedimentos, a operações, a meios; não diretamente a fins”. Essa interpretação (supostamente) equivocada conduziria à “extrapolação das atribuições do TCU” (GOMES, 2006, p. 269), sobre as quais se discorrerá mais adiante.

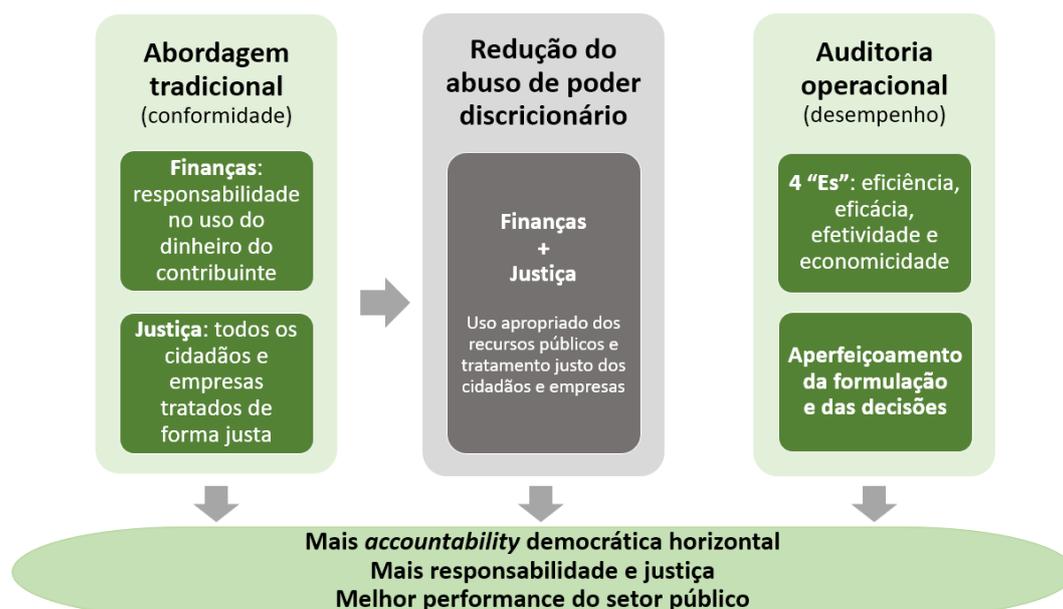
2.2.1.5 Auditoria de desempenho e avaliação de políticas públicas

Nos idos de 1997, Barzelay já dizia que as auditorias de performance ou de desempenho são, na verdade, avaliações. “Ao contrário das avaliações de programa (prototípicas), no entanto, as auditorias de performance são frequentemente conduzidas de maneira que se assemelha à auditoria” (BARZELAY, 1997, p. 237, tradução própria).

Pierre, Peters e de Fine Licht (2018) abordam o mesmo assunto tratando as auditorias de performance como avaliações de um novo tipo, diferente da abordagem clássica (ou, como diz Barzelay, prototípica) de avaliação, que é longitudinal e aprofundada. “O maior período de tempo envolvido nesse estilo de avaliação [prototípica] permitia que os pesquisadores tivessem uma noção melhor do impacto de um programa, em vez de apenas observar os resultados” (PIERRE; PETERS; DE FINE LICHT, 2018, p. 729, tradução própria), como ocorre nas auditorias de performance.

Assim, na visão desses autores, a auditoria de desempenho, por ser muito mais superficial e simplificada do que a avaliação prototípica, não seria o instrumento mais adequado para apoiar a formulação de políticas ou programas. Tenhamos em mente essa crítica ao uso de auditorias operacionais como avaliação de políticas públicas para quando, adiante, forem abordadas as potenciais patologias do controle.

Por ora, vamos observar suas virtudes. A figura a seguir sintetiza o que se espera como impactos positivos do controle sobre o setor público, tendo por base o que foi dito anteriormente a respeito da *accountability* democrática e sobre os tipos de auditoria, incluindo a de performance.



Fonte: Elaboração própria com base em Behn (2001), OCDE (2016) e Castro (2020).

FIGURA 1 - Impactos positivos esperados do controle sobre o setor público

A *accountability* para finanças e a *accountability* para justiça aparecem do lado esquerdo da figura, conformando a abordagem tradicional, centrada na checagem de conformidade. No meio da figura está a abordagem sobre redução do abuso de poder discricionário, que segundo Behn (2001) nada mais é do que um misto de *accountability* para finanças e *accountability* para justiça. E do lado direito aparece a *accountability* para performance, na forma das auditorias operacionais, voltadas a checagem de desempenho. Os impactos positivos esperados dessas três abordagens incluem mais *accountability* horizontal, mais responsabilidade e justiça e melhor performance no setor público.

Muitos gestores públicos encaram as auditorias feitas por órgãos de controle, em especial pelo TCU, como uma espécie de consultoria. Devido a seu distanciamento e *expertise*, os auditores podem ser capazes de apontar fragilidades que talvez não sejam tão visíveis de dentro das organizações do setor público. Isso pode ser útil para melhorar processos de trabalho, por exemplo, ajudando os gestores a justificar para seus superiores hierárquicos a necessidade de ajustes.

2.2.2 Potenciais patologias e conflitos decorrentes do controle

2.2.2.1 Incursão em competências alheias

Nos últimos anos, a comunidade internacional de auditoria externa vem advogando ampliar ainda mais o escopo de suas atividades. Isso fica claro no prefácio de um relatório da OCDE (patrocinado pelo TCU) publicado em 2016. “Há um potencial inexplorado no papel desenvolvido das EFSs para ir além de sua função tradicional de *oversight* e vincular seu trabalho à formulação e à tomada de decisões em políticas públicas”, disse o então secretário-geral da OCDE, Angel Gurría (OCDE, 2016, p. 5, tradução própria). Esse alargamento das fronteiras da atuação das EFSs aponta para algo que pode ir além do seu mandato – já que, segundo a própria OCDE (2016, p. 32), tal mandato consiste em “conformidade, regularidade e auditorias financeiras”.

Quando o controle adentra questões de formulação e de tomada de decisões nas políticas públicas, corre-se o risco de incursão sobre competências alheias, em especial as do Poder Executivo. Esse perigo já era apontado por Fayol (1916/2016, p. 131), há mais de um século, ao falar sobre “a interferência do controle na direção e execução dos serviços”. Para ele, a “tendência do controle à usurpação é bastante frequente sobretudo nos assuntos de grande monta, e ela pode ter consequências muito graves” (FAYOL, 1916/2016, p. 127). Na visão de Power (2005, p. 336), o que vem ocorrendo são “transferências de poder institucional a órgãos de auditoria que tomam decisões sobre uma ampla gama de assuntos e que, por definição, ultrapassam sua jurisdição puramente de auditoria para tornar-se na prática formuladores de políticas”.

Neste caso, cabe destacar reclamações contra a auditoria operacional por “conflitar com outra das criações da Nova Gestão Pública: o modelo de regulação baseado em agências reguladoras independentes” (GOMES, 2006, p. 629). Essa crítica ao conflito de jurisdições entre TCU e agências reguladoras tem sido um dos principais motes de textos acadêmicos sobre o Tribunal nos últimos anos. Além de Gomes, a questão é discutida por Sundfeld e Rosilho (2014), Lodge *et al.* (2017), Oliveira (2017), Marques Neto *et al.* (2019), Pereira (2019), Bogéa (2020), Dutra e Reis (2020), Salles e Funghi (2020), Salvatori (2020) e Cabral, Sarai e Iwakura (2021), para citar apenas alguns trabalhos a esse respeito. Segundo Lodge *et al.* (2017, p. 37), o TCU torna-se “cada vez mais um ‘meta-regulador’ no questionamento de decisões regulatórias”. Isso foi visto como

problemático pelos autores porque as opiniões do TCU não tendiam a levar em conta as questões regulatórias, mas apenas uma perspectiva de “*value for money*”, de eficiência. Dutra e Reis (2020) afirmam que o TCU se tornou o “soberano da regulação”, expressão que dá título a seu livro. Há também muitos textos acadêmicos debatendo a extrapolação de competências pelo TCU no que diz respeito a atos e contratos no setor público – questão muito ligada à extrapolação na regulação. Dentre os muitos autores que trataram do assunto estão Barroso (1996), Sundfeld e Câmara (2011), Rosilho (2016), Dutra; Reis (2020), Salles e Funghi (2020), Jordão (2020).

Outra questão, já mencionada neste capítulo, é que, ao adentrarem as competências alheias, os controladores o fazem substituindo da avaliação tradicional (longitudinal e aprofundada) pela maior simplicidade e rapidez da auditoria operacional, informando de maneira insatisfatória a formulação e a tomada de decisões em políticas públicas.

2.2.2.2 Impacto das distorções do controle sobre comportamentos dos controlados

A noção mais intuitiva sobre os efeitos do controle aponta no sentido de que ele tende a gerar impactos positivos sobre os controlados, como inibição da corrupção e de desvios, atuação mais justa e melhoria dos quatro “Es” (eficiência, eficácia, efetividade e economicidade). Mas isso não significa que não existam repercussões nocivas, como o já mencionado uso indevido de auditoria como avaliação e a extrapolação de jurisdição.

De acordo com Power (2005, p. 335), “contrariamente aos mitos tradicionais de neutralidade, o crescimento da auditoria tem impactos profundos no comportamento, para além daqueles pretendidos pelos processos de reforma da NGP”. O autor cita investigações empíricas que apontam “efeitos profundos e muitas vezes perversos da explosão de auditoria (...) e dos sistemas que buscam representar a performance de forma a torná-la prontamente auditável”. Tais efeitos, segundo Power (2005), são:

- declínio da confiança organizacional, “porque gera jogos de conformidade elaborados e inúteis que desviam a atenção profissional” (p. 336);
- preocupação excessiva de autoridades com representações de desempenho individual e coletivo;

- uso de estratégias defensivas e atribuição de culpa (*blamism*);
- repressão à inovação organizacional;
- diminuição do moral dos funcionários;
- aumento de gastos em razão dos custos de conformidade à auditoria (estratégias para que as organizações se tornem auditáveis).

Outro pesquisador que sistematizou patologias geradas pelo excesso de controle foi Behn (2001). Segundo o autor, os incentivos gerados por estratégias agressivas de *accountability* podem levar a comportamentos que resultam em:

- controlados que prestam mais atenção às questões de finanças e justiça e menos aos resultados (no caso de haver viés de *accountability*);
- servidores públicos excessivamente cautelosos, que evitam assumir responsabilidades, tomar iniciativas, criar, experimentar;
- danos à capacidade operacional do governo (por exemplo, afugentando de atividades operacionais profissionais talentosos, que muitas vezes migram justamente para atividades de controle).

Até mesmo a OCDE (2016), que trabalha em proximidade com as EFSs, com as quais tende a estar alinhada, admite “consequências não intencionais de sufocar a inovação (...), distorcendo o comportamento de gestores públicos no sentido de alcanças metas de *ouputs* e criar uma confiança exagerada na função de auditoria” (p. 24).

No Brasil, o trabalho de Serpa (2014) sobre sistemas de avaliação de programas governamentais corrobora afirmações de Power e Behn (em especial as de Power relacionadas a auditorias de desempenho). A percepção entre os 750 gestores públicos federais ocupantes de posições com poder decisório que responderam à pesquisa de Serpa é de que algo entre 30% e 49% do tempo de suas unidades é dedicado a responder demandas de terceiros sobre desempenho e resultados de seus programas e políticas.

Nesse contexto, decisões importantes relacionadas à aferição do desempenho de programas e políticas públicas acabam sendo afastadas da alçada decisória dos gestores encarregados. Segundo Serpa, regras, processos e procedimentos “são definidos sem a participação dos atores responsáveis pela implementação dos programas e políticas”. Outro problema comum é que o controlador não leve em conta as características de cada

organização ao impor sua visão sobre desempenho e sua medição. As medidas para tornar a organização auditável não são “dimensionadas equitativamente, considerando as diferenças quanto a natureza dos órgãos, volume de recursos, modalidade de aplicação e capacidade para produzir essas informações” (SERPA, 2014, p. 242).

2.2.2.3 “Múltiplas chibatas”

Outra fonte de ineficiência do controle, muito relevante no caso brasileiro, é aquilo que Alves e Calmon (2008) chamaram de “múltiplas chibatas”. Eles usam o termo para se referir à estrutura de governança da política de controle existente no Brasil, “formada por uma rede de diversos órgãos públicos autônomos e pouco harmonizados entre si”:

A constituição federal de 1988 consolidou a estruturação bipartida da política de controle, estabelecendo que a função de fiscalização do patrimônio da União e das entidades da administração direta e indireta devem ser realizadas pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Adicionalmente, atribuiu competência de controle de recursos públicos e de defesa do patrimônio público a outros órgãos públicos, tais como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Advocacia-Geral da União, Conselho de Controle das Atividades Financeiras, além de ampliar as atribuições de órgãos ligados à formação e implementação da gestão, constituindo uma ampla rede de controle da gestão federal. (ALVES; CALMON, 2008, p. 1)

Em razão dessa estrutura, “um mesmo programa governamental é submetido hoje a múltiplas camadas de controle que são exercidas por diferentes atores” (ALVES; CALMON, 2008, p. 4), o que gera “custos transacionais decorrentes de sobreposições desnecessárias de ações da administração pública para atender exigências múltiplas e desconexas dos órgãos de controle” (p. 8).

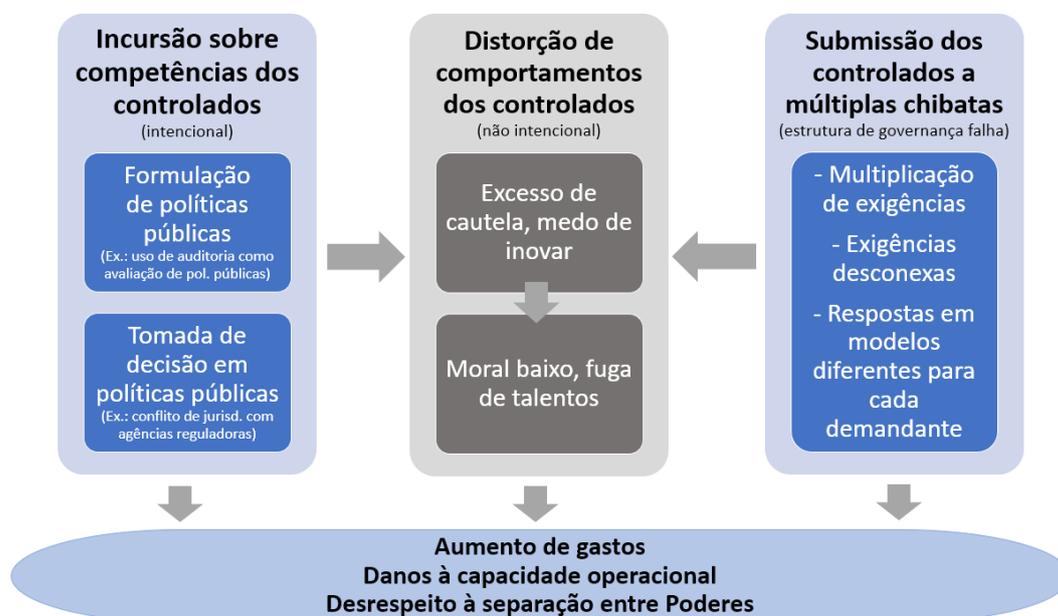
Behn (2001, p. 60) já havia falado na falta de harmonia, hierarquia e coerência no atual sistema de *accountability* democrática, que “consiste em um conjunto sobreposto de mecanismos independentes e concorrentes – e uma variedade de controladores que operam independentemente”. Na mesma toada, Campana (2017), afirmou que o resultado são diversos órgãos investigando os mesmos fatos ao mesmo tempo²⁰, “o que acaba gerando conflitos entre os próprios controladores, acirrando a competição por maior

²⁰ A autora cita o caso da aquisição da Refinaria de Pasadena pela Petrobras. A compra foi investigada por: TCU, CGU, MPF no Rio de Janeiro, MPF no Paraná, Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Petrobras. As conclusões dos relatórios são as mesmas, com pequenas divergências de enfoque.

espaço de atuação – recursos e vantagens, conseqüentemente – e destoando da própria economicidade exigida da atuação estatal” (CAMPANA, 2017, p. 194-195). Filgueiras (2018) também segue essa mesma linha de argumentação.

A despeito das ineficiências geradas por essa distorção na estrutura de governança da política de controle no setor público, “parece prevalecer a noção de ‘quanto mais melhor’, ou seja, quanto mais ações e mais organizações estiverem dedicadas ao controle da ação pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público” (ALVES; CALMON, 2008, p. 2).

A figura a seguir apresenta de maneira simplificada os potenciais impactos negativos do controle abordados acima.



Fonte: Elaboração própria com base em Behn (2001), Power (2005), Alves e Calmon (2008), Pierre, Peters e de Fine Licht (2018) e outros.

FIGURA 2 - Potenciais patologias do controle sobre o setor público

O lado esquerdo da figura trata de incursões dos controladores sobre competências que não são suas, como formulação e tomada de decisão em políticas públicas. O lado direito aborda problemas gerados pelas falhas na estrutura de governança da política de controle, que sobrecarregam os gestores. Ao centro, os impactos que tudo isso pode ter sobre os controlados, incluindo medo de inovar e fuga de talentos. Por fim, na parte de baixo, os

impactos que as três colunas superiores podem ter sobre o setor público, com aumento de gastos, danos à capacidade operacional e desrespeito à separação de Poderes.

Em suma, além das muitas virtudes, há também várias possibilidades de patologias advindas do controle identificadas na literatura. Tais patologias geram pontos de atrito em potencial entre controladores e controlados. Power (2005, p. 336) apresenta a hipótese de que a auditoria pode se tornar “um remédio regulatório fatal, que interfere e distrai a organização auditada e sua capacidade de serviço de maneiras catastróficas”.

2.2.2.4 Quem controla os controladores e o que legitima as EFSs

Em 2009, Loureiro, Teixeira e Moraes afirmaram que os tribunais de contas no Brasil “não divulga[m] seus custos totais, nem tampouco o número de funcionários de livre provimento nos gabinetes dos conselheiros, salvo poucas exceções” (p. 767-768). Para eles, isso ocorre porque “não há instâncias de controle dos próprios controladores”. Uma década depois, pesquisadores continuam encontrando evidências de que os tribunais de contas no Brasil, incluindo o TCU, estão

concentrando muito poder e, contrariamente aos pressupostos de visibilidade da democracia representativa, mantendo seus atos e suas intenções sob sigilo e impedindo, assim, tanto o controle exercido pelos políticos eleitos quanto o controle exercido pelo povo soberano sob atos praticados pelos TCs. (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020, p. 206)

A OCDE tem pouco a dizer sobre o controle ou a regulação da atuação das EFSs. Declara que a comunidade de EFSs “está lidando com a importante questão de ‘quem controla os controladores’” (OCDE, 2016, p. 138). Mas as únicas ações no sentido de controlá-los que a organização apresenta são a promoção de revisões interpares (*peer-reviews*) e um arcabouço de gestão de performance para autoavaliação das EFSs. Ou seja, a solução da OCDE para controlar os controladores seria que as próprias EFSs fiscalizassem a si mesmas, e a seus pares, numa visão extremamente esmaecida de *accountability*.

Nesse sentido, Pollitt e Summa colocaram uma interessante pergunta: “Até que ponto cada EFS aplica a si mesma os mesmos critérios de sucesso que aplica aos seus auditados?” (POLLITT; SUMMA, 1997, p. 334, tradução própria). Olhando para a

questão de um ponto de vista gerencialista, o que justificaria a existência das EFSs seria o fato de os ganhos obtidos a partir das auditorias excederem seus custos. Segundo Pollitt e Summa, à época em que escreveram, nenhuma das EFSs em sua amostra²¹ preenchia esse requisito. Dobrowolski (2021), tomando por base a EFS polonesa, discorre sobre a falta de agilidade desse tipo de instituição. Power (2007, p. 341) fala sobre a importância de uma “meta-reflexão [do controle] sobre seus próprios efeitos colaterais”, sugerindo que deveria haver no mínimo a preocupação com os “custos de conformidade” impostos aos auditados e com as “consequências adversas da explosão de auditoria”. Uma simples análise de custo-benefício, segundo Power, “já seria um modesto começo”. Pollitt e Summa lembram, contudo, que a abordagem gerencialista é insuficiente porque privilegia a performance, em detrimento da *accountability* democrática, que é a justificativa mor do controle nos sistemas políticos democráticos, como dito anteriormente neste capítulo.

Por outro lado, a adoção de uma abordagem que Pollitt e Summa chamam de constitucionalista, tradicional promotora da *accountability* democrática, com o princípio de que as EFSs têm de existir porque as organizações públicas devem prestar contas, tampouco afastaria a necessidade de as próprias EFSs também prestarem contas de suas atividades. Para Pollitt e Summa (1997, p. 335), “[g]uardiões platônicos parecem deslocados à beira do século XXI”. A esse respeito, Power (1997, p. 141) disse que “é difícil separar os efeitos instrumentais de uma certa encenação de controle”, ou seja, é complicado discernir quais seriam os efeitos gerencialistas obtidos com o controle e quais os seus aspectos ligados à questão mais cerimonial, constitucionalista, de legitimidade democrática. Talvez o ideal seja articular as duas abordagens ou dimensões do controle.

A figura a seguir contrasta esses dois tipos de justificativa para conferir legitimidade à existência das EFSs, incluindo a ideia de que haja uma ponte entre ambas.

²¹ Composta por: Finlândia, Suécia, França, Reino Unido e Corte Europeia de Auditores.



Fonte: Elaboração própria com base em Pollitt e Summa (1997) e Behn (2001).

FIGURA 3 - O que justifica a existência de uma EFS?

2.3 O TCU E O SUBSISTEMA DA POLÍTICA DE CONTROLE EXTERNO

Tendo situado grandes questões de *accountability*, controle e auditoria, o foco agora volta-se à organização que é o principal objeto de estudo nesta tese: o Tribunal de Contas da União. Esta seção traz um breve histórico do TCU e apresenta algumas de suas características. Ao final, há uma descrição do subsistema da política pública federal de controle externo.

2.3.1 Breve histórico do TCU

O surgimento e a consolidação das monarquias constitucionais e a instituição de novos regimes republicanos, intensificados ao longo do século XIX, foram acompanhados de crescente preocupação com o controle financeiro-patrimonial do setor público em

diversos países, a ponto de justificar a criação de organizações independentes dedicadas a isso (SPECK, 2000). De acordo com Teixeira e Alves, no Brasil não foi diferente:

Do mesmo modo que em outros países, onde a criação de instituições de controle de contas ocorre de maneira concomitante à modernização das monarquias ou mudanças para o regime republicano, no Brasil foi com a Proclamação da República que as discussões sobre a necessidade de um órgão independente para exercer o controle financeiro sobre as contas do governo foram iniciadas. O novo governo, assim como as novas instituições, deveria trazer consigo a marca republicana do zelo pela coisa pública (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 79).

Mas, para além de uma “a preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos”, havia o que possivelmente foi a maior motivação para o surgimento das EFSs: “a apreensão liberal com a limitação do Poder Executivo” (SPECK, 2000, p. 31).

A proposta de criação de um tribunal de contas no Brasil que vingou foi feita por Rui Barbosa. O Tribunal foi instituído por decreto em 1890, e incorporado pela Constituição de 1891. Suas principais características, segundo Speck (2000), eram: *status* constitucional; membros selecionados em conjunto por Executivo (indicação) e Legislativo (ratificação); amplas garantias aos membros; decisões colegiadas; julgamento das contas dos administradores; relato ao Legislativo sobre a execução financeira do governo; necessidade registro prévio junto ao TCU para efetivar ordenações de despesas.

A questão do registro prévio das despesas junto ao Tribunal deu origem a um episódio que faz parte do “mito fundador” do TCU (SPECK, 2000, p. 52). Em 1892, o ministro da Fazenda do então presidente Floriano Peixoto era o tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa. Ele foi responsável pela edição do decreto que se tornou o primeiro regulamento do TCU²², e pela seleção do primeiro corpo de membros do Tribunal. Mas entrou em choque com o presidente devido à recusa do registro da nomeação de um servidor indicado por Floriano para trabalhar no Ministério da Viação. O indicado era irmão do ex-presidente, Deodoro da Fonseca. Mas o TCU considerou o ato de nomeação ilegal, por ausência de dotação orçamentária, devolvendo-o ao Ministério da Viação. Floriano ficou furioso e tentou, inclusive, reformular o Tribunal (COTIAS E SILVA, 1999). Serzedello Corrêa “se recusou a encaminhar decretos legislativos que anulassem a independência do Tribunal ou retirassem dele a competência para o registro prévio” (SPECK, 2000, p. 52). O episódio levou ao pedido de demissão de Serzedello Corrêa, que

²² Decreto Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

se tornou símbolo da luta pela missão da corte de contas, e hoje dá nome à escola de governo do TCU.

Nas décadas seguintes, o TCU seguiu na mesma toada em relação ao registro prévio, apenas com acréscimo de modalidades. A Constituição de 1934 (Segunda República) incluiu os contratos do governo com fornecedores de bens e serviços na sistemática do registro prévio pelo Tribunal. A Constituição de 1946 previu também o registro prévio dos atos de aposentadoria de funcionários públicos (SPECK, 2000)²³. Por muito tempo o Tribunal não sofreu grandes modificações além de novas modalidades de registro prévio. Isso está em consonância com a proposição de Speck de que as mudanças nas EFSs tendem a ocorrer de maneira gradual:

Enquanto os principais poderes constitucionais, nos sistemas políticos, passam por reconfigurações profundas – de monarquias para sistemas republicanos, de sistemas democráticos para situações autoritárias ou vice-versa – instituições intermediárias (como aquelas responsáveis pelo controle financeiro-patrimonial) apresentam uma estabilidade surpreendente. (SPECK, 2000, p. 29)

Modificações mais profundas viriam após uma mudança radical no cenário político e social, com o golpe e a instalação da ditadura militar. Várias mudanças foram de ordem prática: o sistema de registro prévio foi abolido porque, com o crescimento do setor público, a manutenção do controle prévio transformaria o Tribunal no grande “gargalo” da administração. Por outro lado, o TCU passou a contar com um novo instrumento de fiscalização: a inspeção ou auditoria. Segundo Speck:

Não seriam mais meramente as informações e documentações fornecidas pela administração que formariam a base exclusiva dos processos a serem aprovados. As investigações e auditorias *in loco* poderiam ser realizadas pelo próprio corpo técnico do Tribunal de Contas. A lógica não deveria mais ser de um controle global de todas as despesas. Ao contrário, o instrumento de fiscalização por meio de auditorias é seletivo. (SPECK, 2000, p. 69)

Assim, o momento do controle passou de prévio para posterior, o que alterou significativamente a forma de atuação do TCU. Mas o Tribunal não se viu livre de todas as atribuições “semi-administrativas”, pois manteve “o registro das aposentadorias e a

²³ Note-se que, em caso de recusa do registro prévio, o TCU só tinha a palavra final, sem condicionantes, no caso das aposentadorias.

aprovação global de todas as contas, mesmo quando contra estas não houvesse qualquer suspeita de irregularidade” (SPECK, 2000, p. 71).

Outra mudança ocorrida na ditadura foi a criação do sistema de controle interno, desvinculado do TCU. Segundo Speck (2000), tal sistema foi pensado como forma de manter o monitoramento das despesas após o fim do controle prévio do TCU.

Mas a transformação mais marcante desse período do ponto de vista político reside nas restrições que a ditadura militar impôs às atividades dos tribunais de contas (PEIXOTO; LIMA, 1999; SPECK, 2000). Os militares fortaleceram o Poder Executivo em detrimento do Judiciário e do Legislativo, com consequente esvaziamento do controle externo. Isso ficou patente em algumas práticas: as correções de irregularidades determinadas pelo TCU após inspeções e auditorias podiam ser sustadas pelo presidente da República; os contratos irregulares podiam ser mantidos caso o Congresso Nacional não se manifestasse em 30 dias; as empresas públicas ficaram desobrigadas de prestar contas até 1975 (SPECK, 2000).

A redemocratização, com a eleição de um presidente civil em 1985²⁴ e o advento da Constituição de 1988, provocou a uma guinada nessa rota, levando ao fortalecimento do Legislativo e do controle externo como meio de limitar abusos dos governantes. O quadro abaixo, mostra, de maneira sintética as modificações que dizem respeito aos membros do colegiado (ministros) do TCU a cada nova Constituição Federal.

²⁴ José Sarney foi candidato a vice-presidente na chapa encabeçada por Tancredo Neves. Com a morte de Tancredo antes da posse, Sarney assumiu a presidência da República em 1985.

Constituição	Escolha dos membros	Qualificação dos membros	Mandato dos membros	Garantias dos membros
1891	pelo presidente, com aprovação do Senado	Sem requisitos previstos	Vitalício	Perda de mandato apenas por sentença
1934	pelo presidente, com aprovação do Senado	Sem requisitos previstos	Vitalício	Mesmas garantias de ministros da Corte Suprema
1937	pelo presidente, com aprovação do Conselho Federal	Sem requisitos previstos	Vitalício	Mesmas garantias de ministros da Corte Suprema
1946	pelo presidente, com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, direitos políticos	Vitalício	Mesmas garantias de ministros do Supremo Tribunal Federal
1967	pelo presidente, com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, idoneidade moral, conhecimentos	Vitalício	Mesmas garantias de ministros do Tribunal Federal de Recursos
1969	pelo presidente, com aprovação do Senado	Brasileiro, 35 anos, idoneidade moral, conhecimentos	Vitalício	Mesmas garantias de ministros do Tribunal Federal de Recursos
1988	6 pelo Congresso Nacional e 3 pelo presidente*, com aprovação do Senado	Brasileiro, 35-65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, conhecimentos com 10 anos de função. *Dois dos três a serem indicados pelo presidente devem ser servidores do Tribunal indicados em lista tríplice (uma lista de auditores, outra lista de procuradores do MP de Contas)	Vitalício	Mesmas garantias de ministros do Superior Tribunal de Justiça

Fonte: Adaptado de Speck (2000, p. 46).

QUADRO 4 - Mudanças em relação aos membros do colegiado do TCU a cada nova constituição

Em se tratando do colegiado, as mudanças foram discretas até a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988), quando o Poder Executivo perdeu muito espaço em favor do Legislativo. Antes responsável por todas as indicações ao colegiado, o Executivo passou a ter apenas um terço das indicações (três nomes), sendo que apenas uma delas é de livre escolha. As outras vêm, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), em ambos os casos indicados em lista tríplice pelo Tribunal (conforme o artigo 73, § 2º, I, da CF/1988).

Outras transformações importantes que ocorreram no TCU a partir da CF/1998 serão abordadas ao longo da tese, em especial no primeiro e segundo ensaios.

2.3.2 O TCU como um órgão híbrido

No âmbito internacional, há países, como Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, em que o controle externo é exercido por auditorias-gerais ou controladorias, dirigidas por um auditor-geral ou controlador, que responde pela organização e por seus trabalhos. Em outros casos, como os da Alemanha, da França e do Japão, o controle é feito por cortes de contas, nas quais as decisões são tomadas em colegiados. Ainda que o colegiado tenha um presidente, a responsabilidade é difusa, ou seja, “diluída” entre os membros do colegiado. O Brasil se encaixa neste segundo tipo (há informações mais detalhadas sobre as conformações do controle externo em nível internacional no terceiro ensaio). O colegiado do TCU é composto, como dito acima, de nove ministros. As decisões em geral são tomadas pelo Plenário, instância máxima do Tribunal. Mas algumas podem ser tomadas por uma de suas duas Câmaras. Tanto nas sessões do Plenário quanto nas das Câmaras é obrigatória a presença de um representante do MPTCU.

O colegiado do TCU é incumbido da dimensão judicante do controle externo, ou seja, ele julga as contas. Em muitos dos seus ritos, assemelha-se a um tribunal superior – embora o TCU não seja parte do Poder Judiciário. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Britto (2001) aponta o julgamento sob critério objetivo como uma das semelhanças do TCU com o Judiciário, mas também mostra diferenças, como a inexistência da figura dos litigantes. A ideia de que caberia exclusivamente ao TCU a análise do mérito das contas – que seriam consideradas “coisas julgadas” após suas decisões (ao passo que ao Judiciário caberia tão somente o exame da legalidade e da legitimidade, sem revisão de mérito) – não tem encontrado respaldo na prática. Segundo Rocha (2003, p. 232), “[a] própria doutrina jurídica preconiza o monopólio do controle jurisdicional pelo Poder Judiciário”, com base no princípio de que “não existem atos preservados do exame judicial”.

Já o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) é composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores. Sua presença é obrigatória nos processos de tomada ou prestação de contas e de questões de pessoal. O MPTCU não faz parte do Ministério Público comum – algo que foi criticado, especialmente pelo senador José Paulo Bisol, durante a tramitação da Lei Orgânica do

TCU (BISOL, 1992). Recentemente, a atuação do MPTCU vem ganhando destaque na mídia, com manchetes como “Quem é o procurador do TCU que está no encalço de Bolsonaro?” (GOULART, 2022), da revista *Veja*; e “MP junto ao TCU pede investigação contra Moro por atuação na Lava Jato” (MP, 2022), do portal de notícias *UOL*. Os posicionamentos apresentados pelo MPTCU não são vinculantes para os ministros do Tribunal.

Assim como ocorre em agências reguladoras, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) ou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que contam com instâncias colegiadas (conselheiros na Anatel e diretores na Aneel) e com unidades técnicas (as superintendências), o TCU também tem, além do fórum de ministros, suas áreas técnicas, que em seu conjunto costuma ser chamadas de “secretaria”.

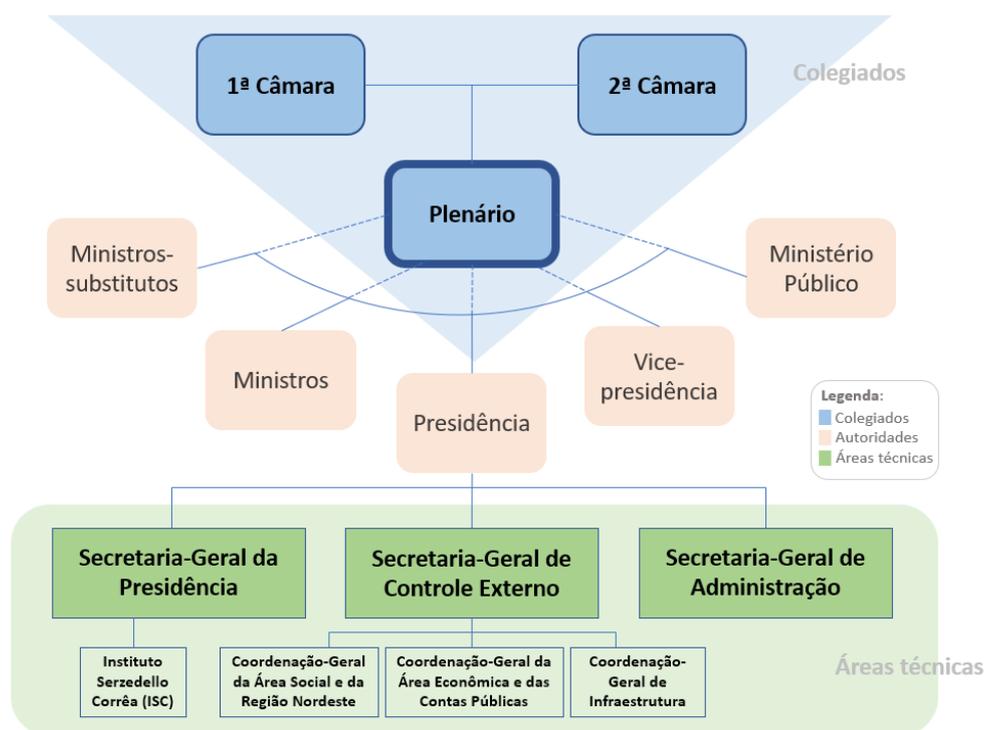
As principais unidades da “secretaria” são a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo. A esta última estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 estados, responsáveis pelas ações de fiscalização. Ao longo do tempo, as áreas técnicas foram se especializando cada vez mais, consolidando processos, normatizando e “manualizando” procedimentos. Assim, embora o colegiado responda por todo o órgão e por seus trabalhos, várias questões que anteriormente passavam pelos ministros hoje em dia são tratadas totalmente no âmbito das áreas técnicas, que são subordinadas ao colegiado, mas não se limitam às funções de apoio a ele. Alguns dos efeitos da subordinação funcional das áreas técnicas em relação ao colegiado serão discutidos adiante, na revisão de literatura.

Por ora, destaca-se que as decisões do colegiado nem sempre se alinham aos posicionamentos das áreas técnicas (secretaria). Uma matéria recente do jornal *Folha de S.Paulo* mostra um exemplo de desalinhamento. O texto aponta que o governo Bolsonaro “passou a usar em larga escala uma manobra licitatória para dar vazão aos recursos bilionários das chamadas emendas parlamentares” (FERREIRA; VARGAS, 2022). Segundo o jornal, “a essência do emendoduto é o afrouxamento do controle sobre obras de pavimentação da estatal Codevasf (Companhia de desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), hoje sobre comando do centrão”. Apesar de a área técnica do TCU ter formalizado posicionamento contrário a tal prática, o plenário do Tribunal

chancelou a manobra descrita pela *Folha*. Episódios como esse, em que os ministros tomam decisões colegiadas que divergem de pareceres da área técnica, não são incomuns.

A estrutura interna responsável por ações de capacitação e especialização do corpo técnico do TCU é Instituto Serzedello Corrêa (ISC), ligado à Secretaria-Geral da Presidência.

A figura a seguir mostra de maneira simplificada a estrutura organizacional do TCU.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do site do TCU.

FIGURA 4 - Organograma simplificado do TCU (2022)

Passando da estrutura organizacional ao *modus operandi* do órgão, um outro paralelo que pode ser feito com as agências refere-se ao fato de que algumas das funções do TCU – fiscalizar, sancionar, corrigir, normatizar – podem ser consideradas funções regulatórias. No caso do TCU, contudo, a regulação não se refere a um setor da atividade econômica, mas ao próprio setor público.

Ainda em termos de analogias, o fato de o TCU ter funções de correição no colegiado e funções de auditoria na área técnica pode ensejar outra comparação, com a justiça criminal. Na persecução criminal há três funções diferentes, que são (ou deveriam ser) executadas por órgãos distintos: a função de investigar (a cargo da Polícia Judiciária), a de acusar (a cargo do Ministério Público) e a de julgar (a cargo do Judiciário). No caso do TCU, todas as funções “análogas” a essas são exercidas pelo próprio órgão, o que poderia comprometer sua imparcialidade – lembrando que o TCU não é órgão do Judiciário, portanto suas decisões são passíveis de contestação judicial. Salles (2018) chamou essa configuração de “modelo inquisitório”:

O primeiro grande problema é o de que aquele mesmo órgão que fiscaliza, também acusa e depois instrui o processo contra um cidadão, analisa seus esclarecimentos e defesas, administra o material probatório e, ao fim, decide (SALLES, 2018, p. 147-148).

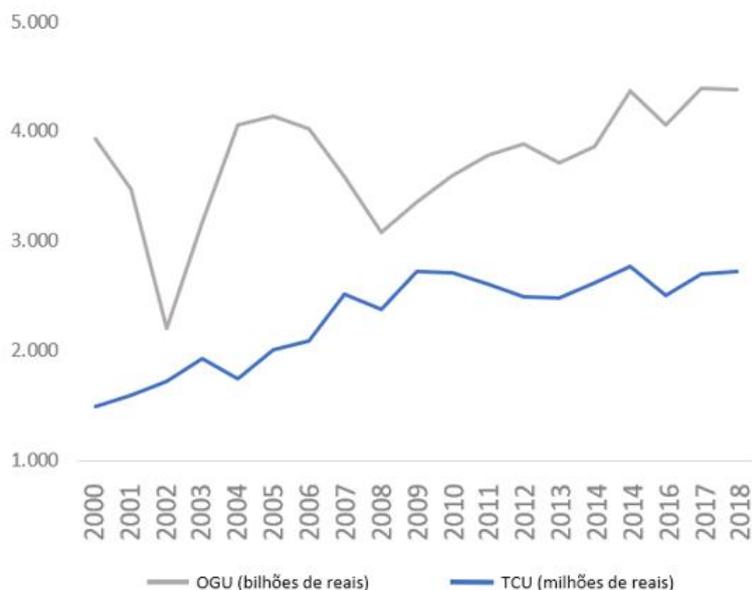
2.3.3 Alguns números do TCU

O processo de consolidação do TCU do ponto de vista conceitual, que envolve convicções sobre *accountability* e combate à corrupção, foi acompanhado de consolidação do ponto de operacional, incluindo reforço de orçamento, melhora e expansão das instalações físicas, e ampliação e maior qualificação e remuneração do quadro de pessoal.

2.3.3.1 Orçamento e instalações

A dotação orçamentária do TCU em 2021 foi de 2,541 bilhões de reais, o que representa um aumento real de 77% em relação ao ano 2000. Filgueiras (2018) é um dos autores que dão destaque ao crescimento do orçamento do TCU ao longo do tempo. A figura abaixo mostra a evolução do orçamento do órgão entre os anos 2000 e 2018²⁵, cotejada à evolução do Orçamento Geral da União (OGU).

²⁵ Ano final da periodização da tese. As séries do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) se iniciam no ano 2000.



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Dotações iniciais. Valores reais (correção pelo IPCA a valores de 31/12/2021).

FIGURA 5 - Gráfico da evolução da dotação orçamentária anual do TCU (cotejada com o OGU) de 2000 a 2018

Quanto às instalações físicas, antes da criação de Brasília a corte de contas compartilhava as acomodações do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro. Com a mudança para a nova capital, o TCU negociou a construção de uma sede própria, inaugurada em 1965, no local onde atualmente fica o anexo do Ministério da Justiça. Em 1975 foi inaugurado o atual edifício-sede, construído pelo Ministério da Justiça em troca do antigo prédio do TCU.

A área total é de 28.224 m². Em 1994 começaram as obras dos três edifícios anexos ao edifício-sede, com área total de 33.000 m² (COTIAS E SILVA, 1999).

Segundo reportagem da revista *Veja* publicada em 2014, uma reforma da sede do TCU iniciada em 2012 estourou o orçamento inicial em mais de 40% e ficou pronta fora do prazo²⁶. Em relação à construção do complexo que abriga o Instituto Serzedello Corrêa, a revista fala em um orçamento inicial de 73,6 milhões de reais (OBRAS..., 2020).

²⁶ Segundo a revista, após a reforma houve compra de mobília, incluindo “poltronas no valor de 14 mil reais cada para os ministros da Corte se sentarem no Plenário, no auditório e na sala de conferências”.

Inaugurado em 2016, o complexo de fato custou, de acordo com a Agência Brasília, 87 milhões de reais²⁷ (ARAÚJO, 2016).

2.3.3.2 Pessoal

O quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União conta com três tipos de cargos: Auditor Federal de Controle Externo (AUFC), de nível superior; Técnico Federal de Controle Externo (TEFC), de nível médio; e Auxiliar Federal de Controle Externo (AUX), de nível básico.

Esse quadro²⁸ teve aumento expressivo entre 2005²⁹ e 2009, como mostra a figura abaixo. A partir daí, houve algumas variações dentro de um platô, que ficou em torno de 2,6 mil servidores até 2016. O TCU não divulgou os números de 2017 e 2018. Em 2019, o Tribunal mudou a forma de divulgação das informações sobre pessoal³⁰, dificultando a comparabilidade na série histórica³¹.

²⁷ Segundo a Agência Brasília, o terreno de 22,5 mil metros quadrados do ISC foi obtido em permuta com o governo do Distrito Federal. A nova sede do ISC é formada por um complexo arquitetônico com duas instalações. Um prédio com salas de aula, anfiteatro, salas para reuniões, oficinas e videoconferências, área administrativa e biblioteca; outro com um espaço cultural, museu, área educativa e auditório para 480 pessoas. Uma praça central de convívio foi construída entre os dois prédios (BRASIL, 2016a).

²⁸ Trata-se do que o TCU chamava de “cargos ocupados”, que aparentemente seriam os “cargos efetivos” descontados os que não estavam ocupados. Os cargos podem estar ou ficar vagos em razão de exonerações e aposentadorias, ou porque não chegou a haver concurso público para sua ocupação. O preenchimento de cargos vagos, dentro do limite de cargos efetivos do órgão, só pode ser feito mediante concurso previamente autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Sem previsão orçamentária não pode haver concurso.

²⁹ Primeiro ano com Relatório Anual de Atividades do TCU disponível para checagem dos números.

³⁰ O TCU passou a usar um novo conceito, de “força de trabalho efetiva”, que seria a “força de trabalho total” descontadas as “reservas legais” (cargos não providos porque não houve concurso) e os “servidores afastados” por motivos variados.

³¹ O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, destacou a importância da entrada de novos servidores por concurso em meados dos anos 1990 para o fortalecimento do TCU pós-CF/1988. Foram encontrados na internet editais de 1994 para o MPTCU e de 1995 e 1996 para Analista de Finança e Controle Externo do TCU. Ver <https://www.pciconcursos.com.br/provas/tcu/>



FIGURA 6 - Gráfico da evolução do quadro de pessoal do TCU de 2005 a 2016 (quantidade de servidores)

Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios Anuais de Atividades do TCU (os que trazem informações comparáveis sobre pessoal), disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Usou-se o conceito do TCU de “cargos ocupados”.

Dentro da nova forma de divulgação de dados de pessoal do TCU, a quantidade de servidores diminuiu para 2.245 em 2019 e para 2.218 em 2020³². Sobre essa redução da força de trabalho, o TCU explicou que “dado o panorama orçamentário, em especial o limite de gastos estabelecido pela EC 95/2016³³, a reposição integral de servidores no TCU restou prejudicada, com aumento do déficit de pessoal em todas as áreas” (BRASIL, 2021b, p. 224).

Embora o quadro total de pessoal tenha encolhido, o mesmo não aconteceu com os servidores de nível superior (AUFC), mais preparados e bem remunerados que os demais. A participação (porcentual) do pessoal de nível superior aumentou muito em relação ao total de servidores, e cresceu também em termos absolutos. A proporção subiu de 56% do total da força de trabalho do TCU em 2005 para 70% em 2020. Assim, mesmo com a redução do quantitativo total da força de trabalho no Tribunal, a quantidade de servidores com nível superior não decresceu, passando de 1.261 profissionais em 2005 para 1.555

³² Foram somados, para cada ano, os quantitativos de “força de trabalho efetiva” e de “servidores afastados”, buscando aquilo que possivelmente seria mais comparável aos números da série anterior.

³³ Teto de gastos.

em 2020. O mais recente edital de concurso público do TCU³⁴, previsto para realização em 2022, abriu 20 vagas, todas para servidores de nível superior.

De acordo com Grin (2020), as unidades técnicas que compõem, especialmente, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), “possuem estrutura robusta e um corpo técnico estável” (p. 26). Ele destaca o nível de escolaridade dos servidores e a estrutura salarial. Segundo o autor, “os vencimentos médios dos servidores estáveis do TCU são superiores aos auferidos pelos demais Poderes, mesmo em comparação com o Poder Judiciário, historicamente o mais aquinhoado em termos salariais” (GRIN, 2020, p. 27). Pereira (2019) lembra que a estrutura remuneratória inclui vencimento básico, gratificações e funções comissionadas, o que deixa os AUFC “bem próximos do teto do serviço público federal (subsídio do Ministro do STF), o que confere bastante atratividade aos concursos e estabilidade aos quadros de servidores” (p. 78-79).

Quanto à qualificação, com base na escolaridade, o TCU também está à frente de outros órgãos. Em 2017, a quantidade de servidores do TCU com mestrado e doutorado era “5,5 vezes maior que o Poder Judiciário; dez vezes maior que o Poder Legislativo; e quase duas vezes maior que o Poder Executivo” (GRIN, 2020, p. 28). Grin conecta esses dados sobre qualificação ao fato de que “uma das razões alegadas para a expansão da atuação do TCU no *policy making* é o seu maior conhecimento técnico ante a administração pública federal”. Nesse embate entre controladores e gestores públicos quanto às decisões em políticas públicas, Filgueiras (2018, p. 369) aponta desvantagem dos gestores devido ao “o fosso” remuneratório que separa as burocracias do controle daquelas “responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas”. Gaetani (2018) detalha as origens desse “fosso” entre controladores e controlados ao dizer que:

Há um problema de assimetria de capacidades decorrente de um sequenciamento desbalanceado. A profissionalização do MPF e do TCU vem ocorrendo consistentemente desde a redemocratização. A organização da CGU acelerou-se após 2003. Os ministérios da área econômica e jurídica vêm se estruturando desde a estabilização macroeconômica. Os ministérios associados ao gasto, à legalidade e ao controle possuem quadros técnicos recrutados por concursos públicos, carreiras estruturadas e salários competitivos. Áreas como Saúde, Educação, Transportes e Minas e Energia enfrentam graves déficits de capacidade, em especial de pessoal (GAETANI, 2018).

³⁴ Edital n° 1 TCU-2021, disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-n-1-tcu-2021-de-28-de-outubro-de-2021-355947094>.

Em abril de 2022, havia oito servidores do Tribunal cedidos para ocupar cargos de alto escalão no Poder Executivo, em nível federal e estadual, como mostra o quadro abaixo.

Órgão ou entidade	Cargo
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	diretor
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	diretor-geral
Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação do (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa)	secretário
Controladoria-Geral do Estado do Amapá	controlador-geral
Diretoria de Gestão da Casa da Moeda	diretor
Secretaria-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	secretário-geral
Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (Ministério da Economia)	conselheiro
Controladoria-Geral do Distrito Federal	controlador-geral

Fonte: TCU. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=600048:5:116103290379296::NO:::>
Acesso em: 9 abr. 2022.

QUADRO 5 - Servidores do TCU cedidos (situação em abril de 2022)

À primeira vista, apenas os cargos no Amapá e no Distrito Federal, ligados à área de controladoria, que é afeta ao TCU, estariam plenamente alinhados com as características gerais de profissionais dos quadros de auditoria do Tribunal. O fenômeno da ocupação de altos cargos nos ministérios e, especialmente, nas agências reguladoras federais – que são foco de intensa atividade de controle do Tribunal – é bastante curioso e merece investigação, mas foge do escopo proposto para esta tese.

2.3.4 O subsistema da política pública federal de controle externo

Embora o TCU seja o objeto desta tese, o intuito deste trabalho não é estudá-lo isoladamente, mas em suas relações com os demais participantes do ambiente de controle. Ou, melhor dizendo, com os *atores* do *subsistema da política pública federal de controle externo*. Para analisar o Tribunal nessa perspectiva, recorre-se à definição de subsistema de políticas públicas proporcionada pelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), uma abordagem sobre a mudança em políticas públicas que tem por unidade básica de análise

o subsistema. A grande referência em se tratando do ACF é Paul Sabatier, que se associou a outros pesquisadores que hoje dão continuidade a seu trabalho. Segundo Araújo (2013, p. 14):

A noção de subsistema adotada por Sabatier e seus parceiros considera, em tese, o conjunto de atores que desempenham papéis importantes na formulação e implementação das políticas públicas, e também aqueles que atuam de forma relevante na geração, disseminação e avaliação de ideias relacionadas a elas.

De acordo com Jenkins-Smith et al. (2017, p. 139), esses subsistemas de políticas públicas “são definidos por um tópico de política pública, escopo territorial, e os atores diretamente ou indiretamente influenciando os eventos no subsistema”.

No caso desta tese, o tópico é a *política pública federal de controle externo*. Assim, o subsistema em questão refere-se a essa política: é o *subsistema da política pública federal de controle externo*. Para facilitar, evitando várias repetições de um nome tão grande, vamos chamá-lo simplesmente de *subsistema da política de controle*. Seu escopo é a esfera federal (e não estadual ou municipal), mas sua abrangência é nacional (visto que o poder público federal tem atuação em todo o país), ainda que limitada às ações no território nacional que de algum modo envolvam órgãos e entidades federais³⁵. Os atores que influenciam eventos no subsistema são, grosso modo, os que estão listados na próxima seção, incluindo pessoas e organizações.

As propriedades dos subsistemas, segundo Jenkins-Smith et al. (2017, p. 139), são:

- i. envolver “um grande conjunto de componentes que interagem de modos não triviais para gerar produtos e resultados para determinado tópico de políticas públicas”;
- ii. demarcar atores integrados e não integrados (nem todas as pessoas interessadas e afetadas se envolvem);
- iii. serem semi-independentes, mas com sobreposições em relação a outros subsistemas, e estão encapsulados dentro de outros subsistemas;
- iv. proporcionar, muitas vezes, autoridade ou potencial de autoridade;
- v. passar por períodos de estabilidade, mudanças incrementais e grandes mudanças.

³⁵ Ainda que por meio de transferências voluntárias a outros entes e organizações da sociedade civil.

De fato, o subsistema da política de controle conta com muitos componentes (i), listados na próxima seção. Há atores integrados e outros que não se envolvem, como é o caso da maior parte das pessoas que trabalham com políticas públicas que são objeto de ações do controle, mas que não buscam interferir na política de controle (ii). O subsistema tem dinâmica própria, mas há sobreposição, por exemplo, com o subsistema de segurança pública, e com subsistemas ligados à Justiça (enquanto partícipes de ações de controle). E, no limite, pode-se dizer que há sobreposição com todos os subsistemas de políticas públicas federais, pois todos são submetidos às ações de controle (todos são controlados). Além disso, observando a política de controle externo de um ponto de vista nacional, ela inclui também as políticas de controle externo dos estados e municípios (iii). A capacidade de sancionar pessoas e organizações por não conformidade é uma fonte de autoridade no subsistema (iv) e, como veremos adiante nos ensaios, o subsistema passa por períodos de estabilidade, mudanças incrementais e grandes mudanças (v).

2.3.4.1 Atores do subsistema

Para começar a elencar os atores do subsistema da política de controle externo, partiu-se dos participantes que aparecem em três trabalhos sobre o assunto: Alves e Calmon (2008), Torres (2012) e Filgueiras e Aranha (2019).

Dentre os 20 participantes listados nesses estudos, 16 são órgãos ou entidades do setor público federal: Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU)³⁶, Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, extinta em 2016), Polícia Federal (PF), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Comissão de Ética Pública, ouvidorias, conselhos de políticas públicas, Ministério Público Federal (MPF), Justiça Federal, Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ministérios (como controlados). Os outros quatro atores são da sociedade civil: cidadãos, imprensa livre, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e licitantes concorrentes. TCU, CGU e MPF são os únicos que

³⁶ Embora a CGU seja órgão de controle interno, interage permanentemente com o subsistema da política de controle externo.

aparecem em todos os três trabalhos. Lembrando que, dentre os listados acima, o único ator que se dedica exclusivamente ao controle externo é o TCU, que está no cerne desta pesquisa, e em constante interação com os demais atores.

Há outros participantes do subsistema que não apareceram no parágrafo anterior (até porque os autores dos trabalhos consultados não estavam usando o conceito de subsistema em suas pesquisas) e que merecem entrar no rol. Universidades e *think-tanks* que se debruçam sobre o tema do controle, por exemplo. Vale aqui mencionar o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que tem divulgado trabalhos a respeito, como o de Grin (2020), citado neste capítulo. E o “Observatório do TCU”³⁷, ligado à Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e à FGV Direito São Paulo, que publica pesquisas e artigos sobre a atuação da corte de contas.

Embora a tese envolva o subsistema federal, há influência dos tribunais de contas estaduais e municipais, inclusive por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB, já mencionado neste capítulo), do qual fazem parte todos os tribunais de contas do Brasil, e que é responsável por publicar, debater e difundir referenciais de atuação para a auditoria do setor público no país. O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, destacou também a importância da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). O subsistema também é influenciado por EFSs de outros países e por organismos internacionais que tratam de temas de controle, como a Intosai e a OCDE, além do Banco Mundial. Lembrando que o subsistema inclui as organizações e os indivíduos que fazem parte delas.

³⁷ <https://sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/>

3 REVISÃO DE LITERATURA

Antes de falar sobre trabalhos que, como esta tese, também enfocam mudança institucional no ambiente de controle externo no Brasil, são rerepresentados abaixo, para facilitar a leitura, conceitos de instituição e de mudança (e estabilidade) institucional já mencionados na introdução (o assunto será retomado com mais fôlego no referencial teórico).

Ao teorizar mudança institucional gradual, Mahoney e Thelen (2010) dizem que instituições são geralmente definidas “como características *relativamente duradouras* da vida social e política (regras, normas, procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas facilmente ou instantaneamente” (p. 4, grifo dos autores). Essa formulação pode dar a impressão de que a estabilidade seria uma tendência quase inescapável nas instituições. Mas Mahoney e Thelen deixam claro que as instituições trazem em si a semente da transformação. Para eles, é preciso ter em conta “tensões dinâmicas e pressões por mudança que estão embutidas nas instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14). Tais tensões e pressões – que estão relacionadas ao cumprimento (ou não) das regras e à presença de ambiguidade nas mesmas – serão tratadas em maior detalhe adiante. Por ora, fica a ideia de que estabilidade e mudança institucional estão “inextricavelmente ligadas” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 9). Os trabalhos apresentados abaixo analisam ambas (estabilidade e mudança institucional), no contexto do controle externo no Brasil.

A partir da análise de uma série de estudos sobre o controle externo no Brasil, cinco foram selecionados em razão de suas contribuições para o conhecimento sobre estabilidade e mudança institucional no TCU e no ambiente brasileiro de *accountability*. Três deles têm por objeto o TCU (ROCHA, 2003; SPECK, 2000; TEIXEIRA; ALVES, 2011), um aborda tribunais de contas (TCs) estaduais e municipais (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009), e outro analisa para o sistema de *accountability* brasileiro de forma mais ampla (FILGUEIRAS, 2018).

3.1 MUDANÇA PREDOMINANTEMENTE GRADUAL NO TCU

O trabalho de enorme fôlego realizado por Bruno Speck (2000), intitulado “Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil”, fala de história, composição, formas de atuação, recursos e inserção do TCU no sistema político-administrativo brasileiro.

O estudo trata de mudança institucional ao sugerir que, predominantemente, as transformações nas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) “acontecem de maneira gradual, em função de rearranjos institucionais que passam despercebidos pela maioria dos observadores” (SPECK, 2000, p. 29). Speck fala em mudança institucional ocorrendo de forma gradual antes mesmo das mais conhecidas teorizações a respeito que viriam a ser publicadas por Streeck e Thelen em 2005 e por Mahoney e Thelen em 2010.

Um dos motivos para a relativa estabilidade, segundo o autor, é a “longa tradição” das EFS como o TCU, um órgão centenário. Speck afirma, contudo, que no caso do TCU ocorreram algumas situações de mudança mais abrupta, como as modificações determinadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

3.2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Essa combinação de mudanças graduais e abruptas também aparece em artigo de Maria Rita Loureiro, Marco Antonio Teixeira e Tiago Moraes (2009) intitulado “Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente”. Ele aborda o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas (TCs) brasileiros, principalmente os estaduais e municipais, nas duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, avançando temporalmente em relação ao trabalho de Speck.

A partir do modelo analítico colocado por Pierson (2004), Loureiro, Teixeira e Moraes destacam mecanismos de dependência da trajetória que dificultam as mudanças nos TCs, e conjunturas críticas (CF/1988 e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que desencadeiam mudanças abruptas. Os autores também afirmam que o período entre duas conjunturas críticas não se caracteriza por total estabilidade, mas por mudanças graduais.

Assim, se por um lado a dependência da trajetória e a presença de atores com poder de veto apontam na direção da manutenção do *status quo* nesses interstícios, por outro lado entram em ação o que eles chamam de mecanismos de desenvolvimento institucional que desencadeiam mudanças graduais. Embora não usem a nomenclatura mecanismos *causais*, os autores descrevem os mecanismos de desenvolvimento institucional de modo que possibilita vê-los como causais. Esses mecanismos, conforme descrição dos pesquisadores, são:

- *layering* (sobreposição de novas a velhas estruturas);
- conversão funcional (redirecionamento de instituições existentes); e
- difusão, também conhecida como isomorfismo ou convergência institucional (instituições copiadas ou transportadas, total ou parcialmente).

Assim como Speck havia afirmado antes deles, Loureiro, Teixeira e Moraes também frisam que “quanto mais antiga for uma ordem institucional, mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças aí ocorridas” (2009, p. 743). Como dito anteriormente, na descrição sobre o trabalho de Speck, este é o caso do TCU, estabelecido no final do século XIX.

A pesquisa de Loureiro, Teixeira e Moraes aponta que “a conjuntura crítica da democratização e da Constituição de 1988 trouxe mudanças, mas elas não foram totalmente implementadas em função da existência de capacidade de veto por parte das elites dirigentes (corpo de conselheiros, governadores e parlamentares)” (2009, p. 765). Lembrando, uma vez mais, que o foco dos autores são tribunais estaduais e municipais.

Contudo, uma nova conjuntura crítica, a da LRF, modificou a correlação de forças. As novas práticas de responsabilidade fiscal demandaram mudanças para que os TCs pudessem cumprir seus novos deveres de fiscalização. Modernização tecnológica, valorização de quadros técnicos e aumento do poder institucional do Ministério Público foram algumas das novidades que alteraram o equilíbrio de forças, reduzindo o poder de veto de atores interessados em manter o *status quo*. Assim, “muitas das inovações trazidas pela CF/1988 com relação aos TCs, e que permaneciam bloqueadas, puderam ser então efetivadas”. Segundo os autores, “fatores exógenos trazidos por uma nova conjuntura crítica [a LRF] permitiram a neutralização dos mecanismos de *path dependence*” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 766).

Isso abriu caminho para subsequentes mudanças incrementais produzidas por fatores endógenos, com a presença dos já citados mecanismos de desenvolvimento institucional:

- em termos de sobreposição, houve a criação de escolas de contas, proporcionando novos espaços de poder que, até certo ponto, conseguiram fazer frente ao poder dos colegiados de conselheiros;
- na opinião dos autores não houve conversão funcional, e sim “ampliação” funcional, dada a incorporação de novas funções aos TCs após a LRF;
- ocorreu difusão (ou isomorfismo ou convergência institucional) no fenômeno de propagação de escolas de governo e de ouvidorias entre os TCs de todo o país.

Embora a teorização de Streeck e Thelen sobre mudança institucional gradual já tivesse sido publicada em 2005 (mas não a de Mahoney e Thelen, que só viria em 2010), os autores não fazem menção a esse texto³⁸.

3.3 VARIÁVEIS ENDÓGENAS, EXÓGENAS E SISTÊMICAS

A exemplo de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), o artigo de Fernando Filgueiras (2018), chamado “Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil”, também fala em dependência da trajetória e conjunturas críticas (como as que levaram à CF/1988 e a LRF), trazendo fatores exógenos para explicar a estabilidade e a mudança institucional. Mas neste caso o foco não são os TCs estaduais e municipais. São as quatro organizações que o autor considera centrais ao que chama de “sistema de *accountability*”: TCU, Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF) e Controladoria-Geral da União (CGU).

Filgueiras afirma que houve mudança incremental nessas organizações a partir da CF/1988, envolvendo fatores endógenos ao sistema: a estruturação das carreiras de controle (TCU, MPF, PF e CGU) e questões orçamentárias. Em termos das carreiras, como dito anteriormente, ele destaca “o fosso”, em termos remuneratórios, que separa as

³⁸ Até porque muitas das ideias e conceitos nele contidos vêm de outros trabalhos, publicados anteriormente.

burocracias do controle daquelas “responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas” (FILGUEIRAS, 2018, p. 369). Quanto às questões orçamentárias, o autor mostra o aumento do orçamento das quatro organizações citadas ao longo dos anos.

Por estarem no cerne do combate à corrupção, essas organizações centrais do sistema de *accountability* colhem dividendos políticos ao expô-la. Isso se reflete em recursos, que por sua vez permitem ampliar ações anticorrupção. Deste modo, “os fatores endógenos da mudança institucional [remuneração, orçamento] reforçam e são reforçados pelos fatores exógenos [políticos, relativos ao combate à corrupção], de maneira que as mudanças organizacionais amplificaram a capacidade de atuação política das burocracias do controle” (FILGUEIRAS, 2018, p. 370).

O autor acrescenta ainda um terceiro conjunto de variáveis, as sistêmicas. Ele aponta que, num ambiente em que há poucos incentivos à cooperação institucional ou à coordenação, as organizações do sistema de *accountability* “lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos”. Segundo o autor, não há compartilhamento de informações, pois estas são consideradas “recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses e na luta pela opinião pública” (FILGUEIRAS, 2018, p. 372). Os entraves à coordenação e à cooperação impedem um sequenciamento racional de atividades entre as organizações, e assim cada uma “compõe uma ‘ilha de excelência’ autônoma e dotada de alta capacidade” (2018, p. 373). Tudo isso dificulta enormemente a ocorrência de mudanças incrementais sistêmicas.

3.4 PONTOS DE INFLEXÃO PARA O *ETHOS* ORGANIZACIONAL NO TCU

Outro trabalho com contribuições sobre mudança institucional no controle externo é o de Marco Antonio Teixeira e Mário Alves (2011), intitulado “*Ethos* organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional”. Segundo os autores, a institucionalização das organizações faz com que elas se tornem “fontes de gratificação pessoal e integridade de um grupo” (2011, p. 77-78). Esse processo gera uma identidade distinta para a organização: seu *ethos* organizacional. A análise de Teixeira e Alves

assinala dois elementos importantes no *ethos* organizacional do TCU: o primeiro é o combate à corrupção, e o segundo é a autonomia organizacional.

Teixeira e Alves não falam em mudança gradual, mas tratam de pontos de inflexão que funcionam como uma espécie de conjunturas críticas no desenvolvimento do *ethos* organizacional do TCU. No que diz respeito ao combate à corrupção, os pesquisadores destacam como ponto de inflexão a possibilidade, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1997, de o TCU pedir a suspensão de obras com indícios de irregularidade. Isso conferiu ao Tribunal papel de relevo como um denunciante de possíveis atos de corrupção de grande vulto, e passou a fazer parte da identidade da organização. “O controle da corrupção fez parte do desenvolvimento do *ethos* do Tribunal de Contas e fez com que o órgão avançasse muito além da sua tradicional atividade de controle baseado na consulta de documentos e na contabilidade dos gastos” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 92).

Já a questão da autonomia organizacional refere-se à independência do TCU em relação ao Executivo e ao Legislativo. A indicação de todos os ministros pelo Executivo, que é o principal controlado, minava essa autonomia. Mas isso mudou a partir de outro ponto de inflexão, a Constituição de 1988, que supostamente teria levado à entrada de membros com perfil mais técnico no colegiado.

Teixeira e Alves (2011) avaliam que o *ethos* organizacional tende a permanecer estável por força de tradição, interesses e ideologias. Pressões externas por mudança podem ser contrabalançadas, segundo os autores, por desacoplamento em relação ao ambiente externo, ou seja, por meio de implantação de

mecanismos que ‘simulam’ – de maneira cerimonial – a adoção de processos tidos como legítimos pelo ambiente e pela sociedade. Em decorrência desse processo de ‘desacoplamento’, aumentaria a sua legitimidade diante dos outros atores, bem como a possibilidade de conseguir os recursos para continuar suas atividades (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 78).

3.5 ENTRAVES A MUDANÇAS ESTRATÉGICAS NO TCU

Por fim, o artigo de C. Alexandre Rocha (2003), chamado “Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União”, trata, entre outras questões, da dificuldade de levar a cabo grandes mudanças estratégicas no TCU. O autor analisa como o arranjo organizacional interno do órgão coloca fortes entraves a esse tipo de mudança, levando em conta que: a) o cargo de presidente do Tribunal é ocupado por períodos de dois anos, em sistema de rodízio entre os ministros; e b) o colegiado de ministros decide não só sobre grandes temas do controle externo, mas também sobre questões internas do TCU. Tendo em vista que há grande rotatividade no cargo mais importante da corte de contas, e que as decisões internas são tomadas de forma compartilhada entre os ministros, “a responsabilidade pelos trabalhos realizados é intrinsecamente transitória e difusa” (ROCHA, 2003, p. 242).

Rocha faz uma comparação entre, de um lado, entidades econômicas, e, de outro, organizações políticas com a natureza do TCU. No caso das entidades econômicas, o ambiente competitivo e a escassez de recursos fazem do planejamento uma necessidade. Já as organizações políticas “que ocupam posições monopolísticas ou quase monopolísticas na estrutura de poder e cuja restrição orçamentária é menos premente, como ocorre com o TCU, costumam ser pouco receptivas em relação aos modelos abrangentes de planejamento” (ROCHA, 2003, p. 242), até porque a existência de um plano limita o poder discricionário dos dirigentes. Assim, o pesquisador entende que:

Qualquer conjunto de mudanças estratégicas limitado a um biênio e subordinado a um processo decisório difuso e amplamente discricionário teria dificuldades para prosperar. Uma transformação mais profunda e baseada em valores requer estratégias de longo prazo, conduzidas por um gestor que possa ser responsabilizado pelos êxitos e fracassos da organização. (ROCHA, 2003, p. 242)

O autor também faz alusão a um episódio em que os ministros do TCU resistiram a sugestões do corpo técnico do Tribunal para reinterpretar o arcabouço legal de modo a simplificar procedimentos. Os ministros avaliaram que isso reduziria seu poder, uma vez que a simplificação implicaria “redução nas competências legais da Corte” (ROCHA, 2003, p. 240). Como os técnicos são subordinados ao colegiado, predomina a opinião dos ministros, e a tendência é de não haver mudança de interpretação do arcabouço legal.

O quadro a seguir sintetiza os elementos de mudança e de estabilidade institucional propostos nas pesquisas apresentadas acima.

Autores	Objeto	Conj. críticas	Mudança	Estabilidade
Speck (2000)	TCU	CF/88*	<ul style="list-style-type: none"> • Tende a ser gradual em instituições intermediárias antigas como o TCU • Em alguns casos pode ser abrupta 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradição centenária
Loureiro, Teixeira e Moraes (2009)	TCs est. e mun.	CF/88 e LRF	<ul style="list-style-type: none"> • Desencadeada por conjunturas críticas • Gradual entre as conjunturas, pelos mecanismos de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ sobreposição ✓ conversão (ou, no caso, ampliação funcional) ✓ difusão (isomorfismo ou convergência) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência da trajetória • Atores com poder de veto • Ordem institucional antiga
Filgueiras (2018)	TCU MPF PF e CGU	CF/88 e LRF	<ul style="list-style-type: none"> • Desencadeada por conjunturas críticas • Pela evolução da distribuição de recursos entre controladores e controlados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência da trajetória • Competição entre integrantes do sistema (bloqueia melhorias sistêmicas)
Teixeira e Alves (2011)	TCU	CF/88 e LDOs (desde 1997)*	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos de inflexão: impactam <i>ethos</i> de autonomia e de combate à corrupção • Pressões externas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradição, interesses e ideologias • Desacoplamento ao ambiente externo
Rocha (2003)	TCU	—	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas propostas por técnicos do Tribunal 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade transitória do presidente (desestimula decisões estratégicas de longo prazo) • Processo decisório difuso e muito discricionário (não conduz a mudanças) • Subordinação de técnicos ao colegiado (que barra mudanças que ameacem seu poder)

Fontes: Speck (2000), Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), Filgueiras (2018), Teixeira e Alves (2011), Rocha (2003). Elaboração própria.

*Teixeira e Alves (2011) não falam em conjunturas críticas, mas em pontos de inflexão. Speck (2000) não menciona expressamente nenhum dos dois conceitos.

QUADRO 6 - Estabilidade e mudança institucional no controle externo

Após a entrega desta tese à banca examinadora, foi publicado um novo texto de interesse, intitulado “Controle externo e *drift* Institucional na Primeira República”, de autoria de Adelino Martins (2022), um pesquisador da área de história econômica. Ele toma por base a teorização de Streeck e Thelen (2005) para sustentar que o desenvolvimento do TCU durante a maior parte da Primeira República foi caracterizado por *drift* institucional. Suas fontes incluem mensagens anuais dos presidentes da República ao Congresso e relatórios dos ministros da Fazenda.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo dos textos sobre mudança institucional no TCU e no subsistema da política de controle apresentados no capítulo anterior apoiou a elaboração do modelo de análise a ser utilizado nesta tese. Tal modelo envolve a distinção entre mudanças institucionais abruptas e mudanças incrementais, e a identificação dos mecanismos causais que conduzem às mudanças (ou à estabilidade). Mas antes de avançar na pormenorização do modelo analítico, é preciso explorar aspectos fundamentais do marco teórico em que ele está baseado. Em primeiro lugar, faz-se necessário notar que a literatura sobre mudança institucional, em especial no que diz respeito ao neoinstitucionalismo, está fundamentada na proposição de diversos mecanismos causais de mudança abrupta e de mudança gradual. Ademais, a principal pergunta de pesquisa da tese é sobre mecanismos. Assim, iniciamos o referencial teórico discorrendo sobre mecanismos causais, passando em seguida para instituições e institucionalismo, mudança institucional rápida e intensa (ou abrupta) e mudança institucional gradual (ou incremental), e isomorfismo.

4.1 MECANISMOS CAUSAIS

Os *mecanismos causais* explícita ou implicitamente aparecem na maior parte dos textos apresentados na revisão de literatura sobre mudança institucional no subsistema da política de controle (SPECK, 2000; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA E ALVES, 2011; FILGUEIRAS, 2018). Segundo Falletti e Lynch (2009), mecanismos causais podem ser conceituados como conexões entre insumos (variáveis independentes) e resultados (variáveis dependentes). “Eles servem para abrir a caixa preta de declarações de probabilidade que se assemelham a leis que simplesmente afirmam a simultaneidade ou correlação de certos fenômenos ou eventos” (FALLETTI; LYNCH, 2009, p. 1146, tradução nossa).

King, Keohane e Verba (1994) definem mecanismos causais como cadeias de variáveis intervenientes. Mas aqui privilegia-se a perspectiva de Falletti e Lynch, que estabelecem uma diferenciação entre os mecanismos e as variáveis, dizendo que as variáveis são

“atributos observáveis das unidades de análise”, enquanto os mecanismos estão fora e acima disso. Os mecanismos explicam a conexão entre *inputs* e *outputs* e “nos dizem *como* as coisas acontecem” (FALLETI; LYNCH, 2009, p. 1147, grifo próprio).

Na concepção Falleti e Lynch, os mecanismos causais devem ter “portabilidade” entre contextos, ou seja, devem poder “viajar” de um episódio específico de causalidade para outro. Os efeitos causais, contudo, dependem da interação entre os mecanismos e os contextos em que eles operam.

Vários autores, como Falleti e Lynch (2009), McAdam, Tarrow e Tilly (2004) e Silva e Ruskowski (2016), apresentam listas de mecanismos causais em seus trabalhos. No caso de Falleti e Lynch, a lista é organizada por escopo de aplicação e inclui mecanismos propostos por Streeck e Thelen (2005) e retomados por Mahoney e Thelen (2010) para a mudança institucional gradual (*sobreposição*, *deslizamento* e *conversão*). Conforme dito anteriormente, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) falam nos mecanismos de *sobreposição* e *conversão*, e também tratam de mecanismos de *difusão* e de *dependência da trajetória*.

Pierson (2004) advoga o uso de mecanismos causais não só para desvendar a mudança, mas também a resistência à mudança, no caso da *dependência da trajetória*. Mas adverte que “[s]em atenção cuidadosa à identificação dos mecanismos em ação, análises de dependência da trajetória podem facilmente transformar-se em descrições do que aconteceu ao invés de explicações de por que aconteceu” (PIERSON, 2004, p. 49). Por isso ele não fala em *mecanismo de dependência da trajetória*, mas em identificar os *mecanismos que reforçam determinado caminho ou trajetória*. Deste modo, ao mesmo tempo em que se evita a “descrição da estabilidade”, tem-se mecanismos que podem ajudar a “explicar a variação entre diferentes cenários”.

A grande questão, em termos metodológicos, é como identificar e “destrinchar” esses e outros mecanismos causais, visto que eles são abstratos, não claramente visíveis. É aí que entra o rastreamento de processos (*process tracing*), a ser abordado no capítulo sobre metodologia.

4.2 INSTITUIÇÕES: REGRAS, PRÁTICAS E NARRATIVAS

No livro “Por que as instituições importam?”, de 2013, a resposta dos autores Vivien Lowndes e Mark Roberts à pergunta do título é que as instituições, seu desenho e suas transformações proporcionam a oportunidade de vincular³⁹ o comportamento de atores no futuro. Tendo em vista a relevância das instituições políticas, os pesquisadores exploram em detalhe seu funcionamento e seus processos de transformação. Para tanto, revisitam os trabalhos de uma série de autores de destaque das várias escolas institucionalistas, de modo a compor um texto-síntese que organiza ideias dispersas na literatura sobre instituições e mudança institucional.

Partindo de uma definição simples das instituições como “as regras do jogo”, sejam elas formais ou informais, Lowndes e Roberts vão enriquecendo a explicação ao longo de um “passeio” pelo que chamam de “três fases do institucionalismo”. Segundo os autores, em sua primeira fase, mais ligada à perspectiva da escolha racional, o institucionalismo centrou-se no estudo das regras “oficiais”, formalmente construídas, escritas e sancionadas. Alguns exemplos são os dispositivos constitucionais, as leis nacionais e internacionais, os regulamentos e os protocolos.

Já a “segunda fase do institucionalismo” voltou-se para formas menos duras de restrição: as práticas e narrativas. Isso ocorreu sem, contudo, negar a importância das regras formais. Sobre as práticas, Lowndes e Roberts (2013) dizem que

Ao contrário das regras, elas não são registradas formalmente ou sancionadas oficialmente. Seu modo de transmissão é, antes, por meio da demonstração: os atores entendem como devem se comportar observando as ações rotinizadas de outros e buscando recriar essas ações (p. 57).

A restrição a comportamentos, no caso das práticas, pode advir da percepção dos próprios indivíduos sobre como devem portar-se, ou da influência de terceiros, por meio de diferentes formas de intimidação.

As narrativas, por seu turno, podem ser definidas como sequências de acontecimentos com um enredo unindo as partes em um todo significativo, que reflete determinados entendimentos sobre as relações políticas ou sociais. Deste modo, as narrativas “incorporam valores, ideias e poder” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 63). Segundo os pesquisadores:

³⁹ De forma mais suave, poder-se ia falar em moldar ou estruturar comportamentos.

Uma narrativa compreende várias histórias incorporadas, de modo que, enquanto uma narrativa é um relato de uma “grande concepção”, uma história é um exemplar contextualizado específico que apoia e enriquece nossa apreciação dessa concepção (p. 63).

As narrativas podem ser comunicadas por meio da palavra falada ou de modo simbólico, na forma de discursos, declarações de missão, logotipos, *design*, estilo. Lowndes e Roberts afirmam que “até mesmo música ou imagens podem atuar como narrativas institucionais” (2013, p. 63). Todas essas formas de narrativas ajudam a “vender” políticas, justificando-as. Ou seja, ajudam a explicar “não só como fazemos as coisas por aqui, mas também por que fazemos as coisas da maneira que fazemos” (p. 64).

A restrição a comportamentos, no caso das narrativas, está relacionada a entendimentos compartilhados sobre o que é “dado como certo”. As sanções podem envolver desde desaprovação até o uso formal da lei (para punir, por exemplo, discursos de ódio). Pode haver ridicularização do narrador e de seu argumento, e tentativas de “arranhar” a reputação dos “desobedientes”.

A terceira fase do institucionalismo é caracterizada como aquela em que fica claro que as instituições moldam comportamentos por meio de regras, práticas e narrativas. A partir dessa proposição, Lowndes e Roberts argumentam que:

A verdadeira agenda para o institucionalismo é compreender melhor como essas formas distintas de restrição [regras, práticas e narrativas] se inter-relacionam na prática e estabelecer o que isso significa para os processos contínuos de mudança institucional e as perspectivas de resistência e reforma institucional (p. 50).

Isoladamente, regras, práticas ou narrativas podem obstruir escolhas em termos de políticas públicas. Alinhadas, elas se reforçam e conformam instituições robustas, deixando pouco espaço para a mudança institucional. Assim, na terceira fase, chega-se a uma definição mais lapidada das instituições como “configurações de regras, práticas e narrativas, que estão interligadas de várias maneiras” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 134). Lembrando que as instituições se manifestam por meio da ação dos indivíduos, ou seja, “elas não têm uma existência objetiva além de seus efeitos sobre o comportamento dos atores” (p. 75).

Por fim, Lowndes e Roberts destacam que:

Nenhuma instituição chega a estar “completa” – é sempre um trabalho em andamento, o produto da agência humana e o resultado de lutas políticas. De fato, em todas as instituições (em algum momento e em alguns lugares) as regras são quebradas, as práticas são ignoradas e as contranarrativas ganham voz (2013, p. 73).

O quadro abaixo sintetiza o que Lowndes e Roberts entendem por regras, práticas e narrativas, como elas restringem comportamentos e como se interconectam.

	Regras	Práticas	Narrativas
Como as reconhecemos	Formalmente construídas e registradas	Demonstradas por meio de conduta	Expressas pela palavra falada (ou por imagem, ou música)
Exemplificação	Dispositivos constitucionais, termos de referência, leis nacionais e internacionais	O modo como membros eleitos se comportam em parlamentos, assembleias, câmaras	Discursos de políticos explicando a necessidade de mudança; coleções de histórias que justificam o <i>status quo</i> em uma organização
Sanção	Ação coercitiva por meio de recompensas ou punições formais	Demonstrações de desaprovação, isolamento social, e ameaças de violência	Incompreensão e ridículo, tentativas de minar a reputação e a credibilidade dos não-conformistas
Interconexões	Narrativas são comumente usadas para justificar a existência de regras; regras muitas vezes formalizam práticas bem estabelecidas	Práticas são frequentemente a base de narrativas; regras podem especificar as práticas pelas quais atores devem implementar as regras	A argumentação pela mudança de regras normalmente ocorre em forma de narrativa; narrativas podem apresentar práticas prevalentes de forma positiva ou negativa

Fonte: Adaptado de Lowndes e Roberts (2013, p. 52-53).

QUADRO 7 - Modos de restrição institucional: principais características

4.2.1 Compreendendo a mudança institucional

Ao tratar de mudança institucional, mais uma vez Lowndes e Roberts (2013) apoiam-se no trabalho de uma série de pesquisadores de várias vertentes, como o institucionalismo da escolha racional, com Jones e Baumgartner; o institucionalismo histórico, com Paul Pierson; o institucionalismo sociológico, com DiMaggio e Powell; e o institucionalismo discursivo, com Vivien Schmidt – para citar apenas um autor (ou uma dupla de coautores) identificado com cada escola, dentre os muitos analisados.

Lowndes e Roberts dizem que, na segunda fase do institucionalismo, houve uma ampliação dos horizontes espacial e temporal de análise das instituições. Pesquisadores identificados com as perspectivas do institucionalismo histórico e do institucionalismo da escolha racional desenvolveram os conceitos de dependência da trajetória e de equilíbrio pontuado. Falava-se em períodos prolongados de mudança institucional tímida interrompidos por momentos de mudança rápida e intensa – ou “pontuações”. Essas pontuações, vistas como crises ou *conjunturas críticas*, abriam espaço para a chegada de novas instituições, e a partir daí instalar-se-ia o processo de *dependência da trajetória* (conjunturas críticas e dependência da trajetória são temas tratados adiante neste capítulo).

Uma das maiores críticas a essa fase foi a de explicar mais a estabilidade do que mudança. Ao buscar entender a mudança, a tendência era recorrer a forças exógenas para explicar processos abruptos. Lowndes e Roberts ressalvam, contudo, que nessa fase o institucionalismo sociológico já vinha avançando em relação aos demais ao tratar de processos incrementais de mudança.

Na terceira fase do institucionalismo, as fronteiras que separavam as explicações das diferentes vertentes do institucionalismo para a mudança institucional aos poucos foram desaparecendo. De acordo com Lowndes e Roberts (2013), isso ocorre à medida que “estudiosos enfrentam dilemas semelhantes e cada vez mais tomam emprestadas ferramentas e percepções uns dos outros” (p. 116).

Partindo de suas colocações sobre a terceira fase do institucionalismo, Lowndes e Roberts propõem substituir as referências às diferentes escolas institucionalistas pelo posicionamento dos trabalhos sobre a mudança institucional em relação a dois contínuos analíticos: o “tempo”⁴⁰ da mudança e o equilíbrio entre estrutura e agência. Em relação ao “tempo”, a ideia é verificar se um dado trabalho sobre mudança institucional envolve transformação mais lenta, gradual, incremental; ou então mudança mais abrupta, pontuada. Em relação ao equilíbrio entre estrutura e agência, a ideia é verificar se num determinado trabalho o mais determinante é a estrutura institucional ou a atuação de

⁴⁰ Aqui os autores parecem estar usando o conceito de “tempo” como empregado em música, envolvendo a relação de distância e quantidade entre um acontecimento e outro (o início de um som, sua duração, o espaço entre esse som e o próximo evento etc.).

agentes de mudança. O quadro abaixo mostra a proposição dos autores para posicionar os trabalhos sobre mudança institucional.

“Tempo” da mudança			
<i>Mais incremental</i>		<i>Mais pontuado</i>	
A mudança estruturada incremental		B mudança estruturada pontuada	<i>Maior nível de estrutura</i>
mudança agencial incremental		mudança agencial pontuada	<i>Maior nível de agência</i>
D		C	Equilíbrio entre estrutura e agência

Fonte: Adaptado de Lowndes e Roberts (2013, p. 117).

QUADRO 8 - Mapeando teorias de mudança institucional

4.2.2 A dinâmica de instituições, atores e ambientes

Três conclusões importantes, na visão de Lowndes e Roberts (2013), marcam a terceira fase do institucionalismo:

- a mudança pode ser impulsionada tanto por forças endógenas quanto exógenas;
- a mudança gradual pode ter efeitos transformadores; e
- tanto a estabilidade quanto a mudança institucional são produtos da agência humana.

Como dito na introdução, para os autores, mudança e estabilidade institucional devem ser analisadas e compreendidas em conjunto. “Tanto a mudança quanto a estabilidade são ativamente construídas a partir da interação contínua dos atores, das restrições institucionais existentes e dos desafios contextuais [ou ambientais]” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 130). Ou seja, “compreender a mudança requer que nos concentremos na interação entre instituições, atores e ambientes” (p. 143).

Mudança e instituições - Tendo em vista a definição de instituições como configurações de regras, práticas e narrativas, a mudança pode ocorrer quando o encaixe entre esses três elementos se enfraquece. Segundo Lowndes e Roberts (2013), “[n]a verdade, as estratégias de mudança podem se concentrar apenas nisso – como minar as narrativas existentes, ou modelar novas práticas, como um precursor para a mudança das regras formais” (p. 134).

Os autores frisam que configurações institucionais de fora da esfera política também podem moldar o comportamento dos atores políticos, o que complexifica a análise.

Mudança e atores - Como já dito, as instituições dependem de atores para sua criação, manutenção, defesa e transformação. A agência é, a um só tempo, constitutiva das instituições e moldada pelas instituições. Além disso, são atores que desempenham a função de “terceiros” responsáveis por garantir o cumprimento das restrições (o “*enforcement*”).

Lowndes e Roberts destacam que:

- nem toda a agência é coletiva, ou seja, nem sempre existe a intenção consciente dos agentes em cooperar;
- configurações institucionais muitas vezes são criadas de modo aleatório por atores diferentes ao longo do tempo;
- instituições criadas com determinado propósito por um grupo de atores podem vir a ser encampadas por uma coalizão diferente, com novos propósitos ou não;
- atores jogam com a ambiguidade no desenho e adoção das instituições para encobrir “rachas” dentro de coalizões;
- a mudança muitas vezes é obra de atores que se entendem como “perdedores da primeira rodada”.

Mudança e ambientes - Lowndes e Roberts (2013) definem o ambiente como “uma densa matriz de outras instituições que são moldadas por, e moldam a conduta de, outros grupos de atores” (p. 140). Nesse contexto as crises não são eventos claramente demarcados no tempo, mas o resultado de interações entre atores e instituições que podem demorar a ocorrer. Vale notar que “[o] ambiente não ‘faz coisas’ com as instituições. A transmissão de efeitos entre instituições através do espaço e do tempo político só pode ocorrer por meio de cadeias de ação e interação humana” (p. 141).

Política – O Filme - Para entender a mudança institucional, Lowndes e Roberts acreditam que é necessário adotar um olhar mais amplo em termos de espaço político, de modo a alcançar atores de arenas de ação adjacentes, e levar em conta períodos de tempo mais longos. Ao usar a metáfora cinematográfica, eles buscaram

capturar as ricas características temporais e espaciais do drama político, colocando as instituições em primeiro lugar – metaforicamente “preparando o palco”. Só então podemos trazer os atores que são fortalecidos e limitados de maneiras muito específicas por seu entorno institucional. Finalmente, fazemos uma panorâmica dessa paisagem para alcançar as instituições e atores fora do foco imediato da câmera, que estão produzindo impactos intencionais e não intencionais sobre as possibilidades de ação (p. 143).

Seguindo o “roteiro” do “filme” de Lowndes e Roberts, a ideia nesta tese é colocar as instituições em primeiro lugar, para preparar o “palco”, observando-as como configurações de regras, práticas e narrativas, e analisando as mudanças ocorridas a partir da interação entre esses três elementos.

4.2.3 A conceituação institucionalista de agência

Considerando que quem está sujeito a regras não são sujeitos passivos, mas agentes que interpretam as instituições, adaptam-nas e em certas ocasiões resistem a elas, Lowndes e Roberts (2013, p. 105) propõem que “[p]ara entender as instituições, precisamos entender poder e agência, bem como restrição e conformidade”. A partir daí, eles colocam a ideia dos “5Cs”, que têm por origem a forma como os autores da terceira fase do institucionalismo teorizam a agência. Em primeiro lugar, a agência tende a ser teorizada de forma mais *coletiva* do que individualista. Em segundo lugar, teoriza-se que esses coletivos de atores agem de forma *combativa*. Em terceiro lugar, a tendência dos autores da terceira geração é teorizar a presença de um elemento *cumulativo* nas concepções institucionalistas de agência e poder. Em quarto lugar vem o elemento *combinativo*, ou seja, a tendência a teorizar que os atores “encontram oportunidades para a recombinação de elementos institucionais para buscar sua vantagem estratégica” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 109). Em quinto lugar, os institucionalistas da terceira geração tendem a teorizar a *construção* da agência e do poder, pois “de uma perspectiva

institucionalista, não existe livre arbítrio puro, nem poder absoluto” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 109). Os atores são limitados pelas instituições, e pelo fato de que na maioria das vezes precisam agir coletivamente.

Passa-se agora a tratar de mudanças institucionais que ocorrem de modo abrupto, e depois das graduais.

4.3 MUDANÇA RÁPIDA E INTENSA COM CONJUNTURAS CRÍTICAS (E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA)

As definições de *conjunturas críticas* variam bastante, até mesmo entre diferentes obras que envolvem um mesmo autor. Elas já foram conceituadas como “pontos de escolha quando uma opção em particular é adotada dentre duas ou mais alternativas” (MAHONEY, 2002, p. 6, tradução própria) e como “períodos de contingência durante os quais as restrições usuais sobre a ação são derrubadas ou diminuídas” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7). Possivelmente as definições mais adequadas para este estudo são a que retrata conjuntura crítica como “um período de mudança significativa” (COLLIER; COLLIER, 2002, p. 29, tradução própria), ou, de modo mais específico, a que fala em “momentos de ‘conjuntura crítica’ nos quais as instituições são originalmente formadas” (STREECK; THELEN, 2005, p. 7, tradução própria). No caso do TCU e do subsistema da política de controle, podemos olhar para as conjunturas críticas como choques exógenos que redundaram em mudança institucional radical. Essa é a leitura feita por Speck (2000), Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), Teixeira e Alves (2011) e Filgueiras (2018) sobre o que aconteceu com o advento da Constituição de 1988. Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) e Filgueiras (2018) olham da mesma maneira também para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). E Teixeira e Alves (2011) falam dessa forma sobre a mudança nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) a partir de 1997.

Collier e Munck (2018) apresentam um modelo⁴¹ contendo cinco passos para deixar claro o que antecede e o que sucede as conjunturas críticas. Em primeiro lugar, vêm as condições (econômicas, sociais, políticas) antecedentes (1). Em seguida, uma clivagem

⁴¹ Elaborado com base nos trabalhos de vários autores.

ou choque (2), que desencadeia a conjuntura crítica (3). Depois disso, aparecem as consequências (4), ou passos que levam ao surgimento do legado (frequentemente em uma sequência reativa), e finalmente o legado em si (5), na forma de instituições duradouras.

As conjunturas são críticas visto que “uma vez que uma opção é selecionada, vai ficando cada vez mais difícil voltar ao ponto inicial, quando múltiplas alternativas estavam disponíveis” (MAHONEY, 2002, p. 6-7). Isso acontece porque as escolhas redundam em instituições que tendem a perdurar ao longo do tempo, não sendo facilmente modificáveis – o que remete a outra lente analítica importante, a da *dependência da trajetória*.

Pierson observou que é raro encontrar definições claras de dependência da trajetória. Segundo o autor, “a característica crucial de um processo histórico que gera dependência da trajetória é o *feedback* positivo (ou auto-reforço)”, de modo que “cada passo numa direção torna mais difícil reverter o curso” (PIERSON, 2004, p. 21, tradução própria). Segundo Mahoney (2002, p. 6), dependência da trajetória envolve “um tipo específico de explicação que se desenrola através de uma série de estágios logicamente sequenciais”. Entende-se que, em situações de dependência da trajetória, “condições históricas antecedentes definem uma gama de opções disponíveis aos atores durante um ponto chave de escolha” (MAHONEY, 2002, p. 6). Este ponto chave é a conjuntura crítica.

Embora haja conceituações de dependência da trajetória que lançam mão de modelos de equilíbrio pontuado em que períodos de grande estabilidade são pontuados por deslocamentos repentinos que redundam em mudanças radicais, autores como Pierson (2004) e Mahoney e Thelen (2010) destacam a possibilidade de processos causais que se desenrolam lentamente entre as pontuações, ou seja, por meio de mudança gradual. Collier e Munck (2018) vão além ao afirmar que conjunturas críticas e incrementalismo (mudança gradual) são tradições complementares, e se fortalecem mutuamente. É importante ter em mente que tanto as mudanças radicais quanto as incrementais envolvem processos de conflito entre os atores do subsistema. Nas seções a seguir, trataremos da mudança institucional gradual.

4.4 MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL

Na literatura sobre mudança institucional, muito se fala nos (já mencionados) choques exógenos que desencadeiam “reconfigurações institucionais radicais”. Mas também há “mudanças baseadas em evoluções endógenas que frequentemente se desdobram de modo incremental” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 2). Esse tipo de mudança, gradual, é explorado pela maioria dos trabalhos sobre mudança institucional no subsistema da política de controle apresentados na revisão de literatura (SPECK, 2000; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; FILGUEIRAS, 2018).

Dois elementos importantes na teoria de James Mahoney e Kathleen Thelen (2010) sobre mudança institucional gradual⁴² são a existência de ambiguidade (mesmo no caso de regras formais) e o cumprimento⁴³ (ou não) das regras. A mudança institucional gradual “frequentemente ocorre precisamente quando problemas de interpretação de regras e *enforcement*⁴⁴ abrem espaço para que atores implementem as regras existentes de novas formas” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4). Por ocorrerem de maneira incremental, pouco a pouco, muitas vezes essas mudanças só são detectáveis por meio de observação de longo prazo.

4.4.1 Dimensões: contexto político e características institucionais

Mahoney e Thelen falam em quatro mecanismos de mudança institucional gradual, cada um atrelado a um tipo de contexto político (alta ou baixa possibilidade de veto à mudança) e a diferentes características da instituição em questão (alto ou baixo nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da instituição).

As *possibilidades de veto* dependem da existência ou não de atores poderosos com capacidade de veto ou de pontos de veto institucional em grande quantidade. De acordo com os autores, “as possibilidades de veto são altas onde existem atores com acesso a meios institucionais ou extra institucionais de bloquear mudanças”. (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19). A capacidade de veto pode incidir sobre as próprias regras

⁴² Em sua teorização, Mahoney e Thelen (2010) avançaram em relação às bases colocadas em trabalho anterior, desenvolvido por Streeck e Thelen (2005).

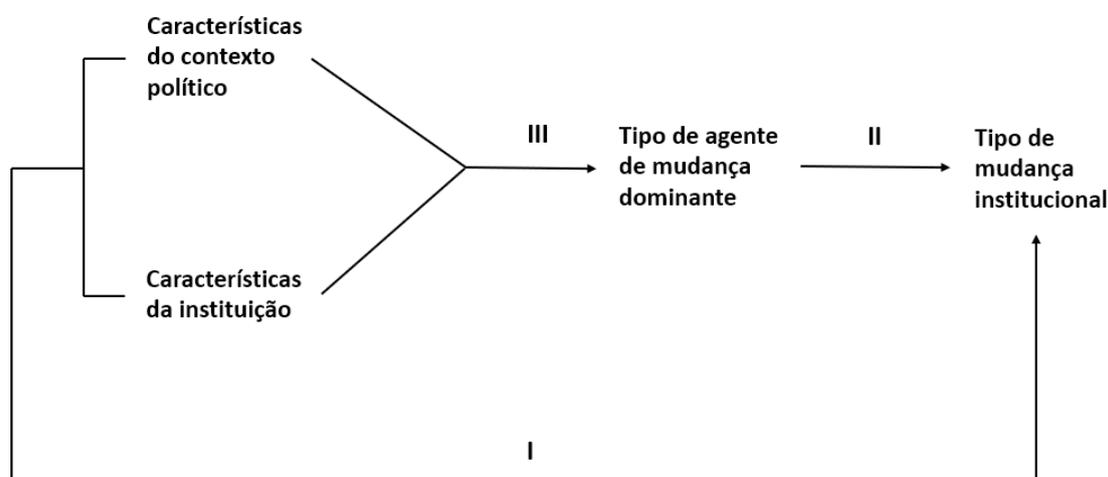
⁴³ Em inglês, *compliance*, que se refere à conformidade, observância ou obediência às instituições.

⁴⁴ Ato de fazer valer a instituição, compelindo os atores à obediência, à conformidade (*compliance*).

(formais ou informais) ou sobre a aplicação dessas regras. O fato de um ator ter poder de veto em relação a uma instituição não significa que o terá em relação a outras instituições.

Já o nível de *discrecionabilidade na interpretação/enforcement* da instituição refere-se a “diferenças na extensão em que as instituições estão abertas a interpretações conflitantes e variações em seu *enforcement*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19). Espera-se que a mudança institucional surja “nas ‘lacunas’ ou ‘pontos fracos’ entre a regra e sua interpretação, ou entre a regra e seu *enforcement*” (p. 14). A discrecionabilidade varia de uma instituição para outra, dependendo da complexidade das regras, dos tipos de comportamento regulados e dos recursos mobilizados pelas regras.

As variações nas duas dimensões descritas acima (possibilidades de veto e nível de discrecionabilidade na interpretação/*enforcement*) definem os quatro mecanismos de mudança gradual colocados por Mahoney e Thelen⁴⁵, apresentados depois da figura abaixo, que representa o *framework* desenvolvido pelos autores para identificar e explicar modos de mudança institucional.



Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 15).

FIGURA 7 - *Framework* para explicar modos de mudança institucional

⁴⁵ Esses quatro mecanismos haviam sido propostos anteriormente por Streeck e Thelen (2005), acrescidos de um quinto, que eles chamaram de exaustão (*exhaustion*).

As três “conexões causais chave” representadas na figura pelos números I, II e III são exploradas a seguir, nas seções sobre tipos e agentes e de mudança institucional gradual.

4.4.2 Quatro mecanismos de mudança gradual

Deslocamento (displacement), segundo Mahoney e Thelen (2010), é o que acontece quando regras existentes são substituídas por novas regras. Isso pode ocorrer de modo abrupto, mas também de maneira lenta, quando “novas instituições são introduzidas e competem diretamente com (em vez de suplementar) um conjunto mais antigo de instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16). Caso os atores “desertem” em favor das novas instituições, elas podem lentamente sobrepujar as antigas. Este mecanismo tende a incidir quando as possibilidades de veto à mudança são fracas e o nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da instituição é baixo.

Sobreposição (layering) ocorre quando novas regras (que não são instituições totalmente novas, mas emendas, revisões e adições) se acoplam a outras já existentes, modificando a maneira como as regras originais afetavam comportamentos. Tende a ocorrer quando o nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* das instituições é baixo, e aqueles que desejam desafiar as instituições não têm a capacidade de realmente mudar as regras originais (ou seja, as possibilidades de veto à mudança são fortes). “Em vez disso eles trabalham dentro do sistema existente adicionando novas regras sobre ou ao lado de antigas”. Assim, “[c]ada novo elemento pode ser uma pequena mudança em si mesmo, mas essas pequenas mudanças podem se acumular, levando a uma grande mudança no longo prazo” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17). Streeck e Thelen (2005, p. 31) falam em um mecanismo de “crescimento diferencial” pelo qual a “nova franja come o antigo cerne”. A partir daí, vemos “um compromisso entre o antigo e o novo lentamente se transformando em derrota do antigo”.

Deslizamento (drift), de acordo com Mahoney e Thelen (2010), é o que acontece quando as regras se mantêm formalmente iguais, mas seu impacto se modifica em razão de mudanças nas condições externas. Streeck e Thelen (2005, p. 31) falam em “negligência [intencional] da manutenção institucional, a despeito da mudança no ambiente externo,

resultando em desalinho na prática institucional no dia a dia”. Mesmo sem a introdução de novas instituições, “as regras existentes têm um impacto diferente devido às mudanças no ambiente” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p 128, tradução própria). É o que tende a ocorrer quando as possibilidades de veto à mudança são fortes e o nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da instituição é alto.

Conversão (conversion) ocorre quando as regras se mantêm formalmente iguais, mas são interpretadas e aplicadas de novas maneiras. “Essa lacuna entre as regras e sua instanciação (...) é produzida por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições. Por meio do reposicionamento, eles convertem a instituição para novos objetivos, funções ou propósitos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17-18). Geralmente isso é obra de atores que carecem de poder para sepultar as instituições originais, e veem na ambiguidade das regras (alto nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da instituição) uma oportunidade para reorientá-las em situações com possibilidades fracas de veto à mudança. “Sem ter a capacidade de destruir uma instituição, os desafiadores institucionais podem explorar suas ambiguidades inerentes de maneira a redirecioná-la para funções e efeitos mais favoráveis” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18). Lowndes e Roberts (2013) explicam que isso pode ser resultado de: a) subversão, quando “as regras são reinterpretadas de baixo”; ou b) ambiguidade (intencional ou não) no desenho institucional. “Mais uma vez, em vez de introduzir novas regras, há uma ‘aplicação alterada das regras existentes’ por razões estratégicas” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 128).

O quadro a seguir sistematiza os quatro mecanismos de mudança institucional propostos por Mahoney e Thelen e seus agentes de mudança correspondentes, sobre os quais falaremos adiante.

		Características da instituição	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/enforcement	Alto nível de discricionariedade na interpretação/enforcement
Características do contexto político	Possibilidades fortes de veto à mudança	Subversivos (sobreposição)	Simbiontes parasitas (deslizamento)
	Possibilidades fracas de veto à mudança	Insurgentes (deslocamento)	Oportunistas (conversão)

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010), p. 19.

QUADRO 9 - Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança

4.4.3 Agentes de mudança

As dimensões de contexto político e de características da instituição “moldam o tipo de agente de mudança dominante que provavelmente vai emergir e florescer em qualquer contexto institucional específico, e os tipos de estratégias que esse agente provavelmente vai buscar para efetuar mudanças” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 15).

Insurgentes rejeitam as instituições e agem contra elas, no intuito de eliminá-las (por meio de *deslocamento*). Muitas vezes agem coletivamente, quando todo um grupo que está em desvantagem se une. O deslocamento tende a ocorrer de maneira gradual quando os agentes não detêm a capacidade de promover transformações abruptas.

Subversivos desejam “derrubar” as instituições, mas não querem que esse objetivo seja conhecido – eles podem até mesmo ser percebidos como defensores das instituições. Agem, portanto, sem quebrar as regras, trabalhando “de dentro do sistema”. Podem atuar “promovendo novas regras à margem das antigas, desviando assim o apoio a arranjos anteriores” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 26). Por essa característica, são associados à *sobreposição* (mas também podem envolver-se em *deslizamento* e *conversão*).

Simbiontes aproveitam-se de instituições que eles não criaram, usando-as em prol de seus interesses. Mahoney e Thelen tratam de duas variedades de simbiontes, os *parasitas* e os *mutualistas*. Parasitas, embora se beneficiem de dada instituição, agem de forma que “contradiz o ‘espírito’ ou propósito da instituição, prejudicando-a no longo prazo” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 24) – desde que haja espaço de ambiguidade/*enforcement* para tal comportamento. Esses agentes são muito identificados com o *deslizamento*, quando há “negligência [intencional] da manutenção institucional em face do descompasso entre regra e práticas”. Já os mutualistas “violam a regra para apoiar ou sustentar seu espírito” (p. 24), e deste modo não comprometem a manutenção da instituição. Pelo contrário, reforçam-na.

Oportunistas, por seu turno, têm preferências ambíguas quanto à continuidade das instituições. Nem fazem esforços para preservá-las, nem tentam mudá-las, porque “opor-se ao *status quo* institucional é custoso”. São agentes que “exploram quaisquer possibilidades que existam no dentro do sistema prevalecente para atingir seus objetivos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 26). Segundo os autores, “[s]ua preferência por fazer uso de possibilidades existentes ao invés da estratégia mais arriscada de mobilizar-se para a mudança faz dos oportunistas – por meio de sua inação – aliados “naturais” (de fato) dos apoiadores de uma instituição” (p. 26-27). Oportunistas podem ser uma fonte importante de estabilidade institucional. Por outro lado, quando atuam como agentes de mudança, são associados à *conversão*: “ambiguidades na interpretação ou implementação de regras existentes proporcionam o espaço para que eles redirecionem essas regras de maneiras não previstas pelos seus criadores” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 27).

4.4.4 Mudança gradual: como e por quê

Thelen (2009) remete a seu trabalho com Streeck (2005) ao dizer que as instituições “nunca são ‘simplesmente’ aplicadas, elas são sempre interpretadas, é preciso compelir os atores à obediência, trazer as regras a efeito, e, claro, isso é feito por atores que têm interesses divergentes e conflitantes” (THELEN, 2009, p. 490-491).

Para concluir esta seção sobre mudança institucional gradual, segue um trecho de Lowndes e Roberts (2013) que articula e sintetiza ideias de Pierson (2004), Streeck e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010), de forma a facilitar o entendimento sobre o como e o porquê das transformações institucionais que ocorrem pouco a pouco, ao longo do tempo:

As lacunas entre o desenho das instituições e sua ‘implementação no dia a dia’ são vitais para explicar os processos de mudança endogenamente derivados. Em primeiro lugar, surgem lacunas porque, em seu nascedouro, a construção de instituições é muitas vezes uma questão de compromisso político. Portanto, os *designers* intencionalmente embutem ambiguidades na tentativa de agradar a todas as partes, mas essas fissuras se alargam com o tempo e sob pressão. Em segundo lugar, as instituições não são neutras. Porque instanciam poder, elas continuam a ser contestadas. Os ‘perdedores’ da primeira rodada de contestação não desaparecem, e os atores que não fazem parte da ‘coalizão de *design*’ podem encontrar maneiras de ocupar e redirecionar instituições que eles não criaram. Finalmente, com o tempo, o espaço se abre ainda mais para permitir ‘reinterpretações que estão muito longe da intenção dos *designers*, que podem ter ido embora há muito tempo’. (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 128-129).

4.5 ISOMORFISMO

Além de sobreposição e conversão, outro fenômeno citado na literatura sobre mudança institucional no subsistema da política de controle é o *isomorfismo* – a tendência à homogeneização entre as organizações –, que aparece no estudo de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009). Eles baseiam-se em Pierson (2004), que, ao discorrer sobre padrões de mudança institucional frequentes na literatura, cita três processos típicos: *sobreposição*, *conversão funcional* e *difusão* ou *isomorfismo*⁴⁶. Nos dois primeiros casos, a fonte de

⁴⁶ Esses três mecanismos são parte do referencial teórico usado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009). Sua pesquisa mostrou a presença de todos menos a conversão. Em seu lugar teria ocorrido a “ampliação” funcional, dada a incorporação de novas funções aos tribunais de contas. Note-se que os autores escreveram antes da publicação da teoria de Mahoney e Thelen (2010) sobre mudança gradual (que por sua vez embasou-se em Pierson, entre outros).

Pierson é Thelen⁴⁷; no terceiro caso, o do isomorfismo, as fontes são, entre outros, Dimaggio e Power (2005/1983).

De acordo com Dimaggio e Powell (2005/1983), quando um grupo de organizações desponta como um campo, costuma haver diversidade entre elas. Mas com o tempo e a estruturação do campo organizacional, a tendência é de homogeneização. ‘Forças poderosas’ tornam as organizações – e seus profissionais – muito similares. As inovações que venham a ser introduzidas passam, a partir de certo ponto, a se reproduzir mais por proporcionar legitimidade do que por gerar melhor desempenho.

Dimaggio e Powell definem isomorfismo como “um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (2005/1983, p. 76). Os autores falam em isomorfismo competitivo, que ocorre em condições de mercado, e isomorfismo institucional, em que as organizações se adaptam ao mundo externo porque as principais forças que levam em consideração são as próprias organizações. O isomorfismo institucional “constitui uma ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida organizacional moderna” (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 77). Três tipos de isomorfismo institucional são apresentados por Dimaggio e Powell: isomorfismos *coercitivo*, *mimético* e *normativo*.

O *isomorfismo coercitivo* surge “tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam” (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 77). Tais pressões podem ser vistas como coerção, persuasão ou convite ao conluio. Há situações em que a mudança organizacional ocorre em razão de ordens governamentais, ou da existência de um ambiente legal comum, ou por influência de organizações doadoras.

Já o *isomorfismo mimético* não deriva de autoridade coercitiva, mas da incerteza, que incentiva a imitação. Segundo Dimaggio e Powell, “[q]uando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras

⁴⁷ THELEN, K. How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

organizações como modelo” (2005/1983, p. 78). Esses modelos podem ser disseminados involuntariamente (por rotatividade de funcionários) ou diretamente (por empresas de consultoria ou associações setoriais). Para os autores:

As organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas. A ubiquidade de determinados tipos de arranjos estruturais pode ser mais provavelmente creditada à universalidade de processos miméticos do que à concreta evidência de que os modelos adotados aumentam a eficiência. (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 79)

Por fim, o *isomorfismo normativo* está relacionado à profissionalização no campo organizacional, com esforços dos profissionais para “definir as condições e os métodos de trabalho”, e para “estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão” (2005/1983, p. 79). Duas fontes desse tipo de isomorfismo são mencionadas: “o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários” e “o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos” (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 80). Conforme os autores, tais processos são tão potentes que os profissionais que alcançam o topo das hierarquias acabam sendo indivíduos extremamente parecidos:

Na medida em que gerentes e funcionários-chave são escolhidos nas mesmas universidades e selecionados a partir de um grupo comum de atributos, eles tenderão a enxergar os problemas da mesma maneira, a considerar como normativamente sancionados e legitimados os mesmos procedimentos, estruturas e políticas, e tomarão decisões de maneira similar. (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 80)

Por fim, uma outra referência teórica importante para a tese é o trabalho de Robert Behn (2001), já abordado no segundo capítulo. Em especial, as considerações desse autor sobre *accountabilities* para finanças e para justiça (conformidade) e *accountability* para performance, e também sobre o viés de *accountability*.

Apresentadas a revisão de literatura sobre mudança institucional no TCU e no subsistema da política de controle (capítulo anterior) e esclarecidos os referenciais teóricos, existe embasamento para discorrer sobre o modelo analítico da tese.

5 MODELO ANALÍTICO

5.1 FLUXO DE MUDANÇAS NO TEMPO

Com base na revisão de literatura, em especial Speck (2000), Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) e Filgueiras (2018), e também observando-se a teoria, em particular Pierson (2004), Mahoney e Thelen (2010) e Collier e Munck (2018), partiu-se do pressuposto teórico de que teria existido uma combinação entre mudanças institucionais radicais e mudanças institucionais graduais, que se acumularam nos interstícios entre as mudanças mais abruptas. A ideia é que, apesar de incrementais, as mudanças graduais, em seu conjunto, configurariam transformações importantes no TCU e no subsistema da política de controle. E todas essas mudanças teriam ocorrido não só em uma, mas em várias instituições que impactam a atuação do TCU e seu poder.

A figura abaixo é uma representação extremamente simplificada desse fluxo de mudanças institucionais no TCU ao longo do tempo.

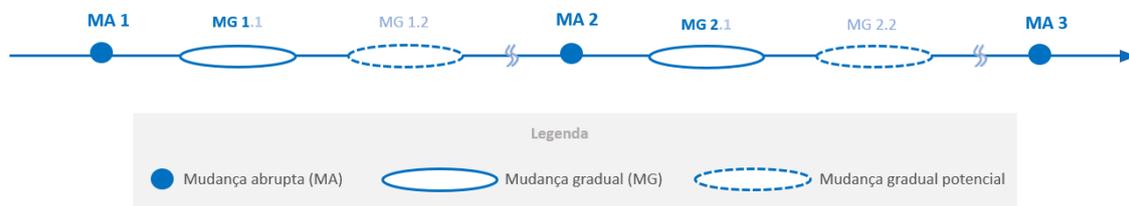


Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 8 - Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado I

Começando pelo lado esquerdo da figura 8, o que se busca representar é uma mudança institucional abrupta (MA1), que é sucedida no tempo por uma mudança institucional do tipo gradual (MG 1), que por sua vez é seguida por outra mudança rápida e intensa (MA 2), e assim sucessivamente. Optou-se por uma forma alongada representando a mudança gradual para, ainda que de maneira bastante rudimentar, passar a ideia de que é um tipo de mudança que se alonga no tempo. Já a mudança abrupta aparece com uma forma curta,

no intuito de representar maior rapidez, e preenchida em cor sólida, como modo de indicar intensidade. A figura 9, abaixo, adiciona uma camada de complexidade, ao admitir a possibilidade de que ocorram várias mudanças graduais em série.

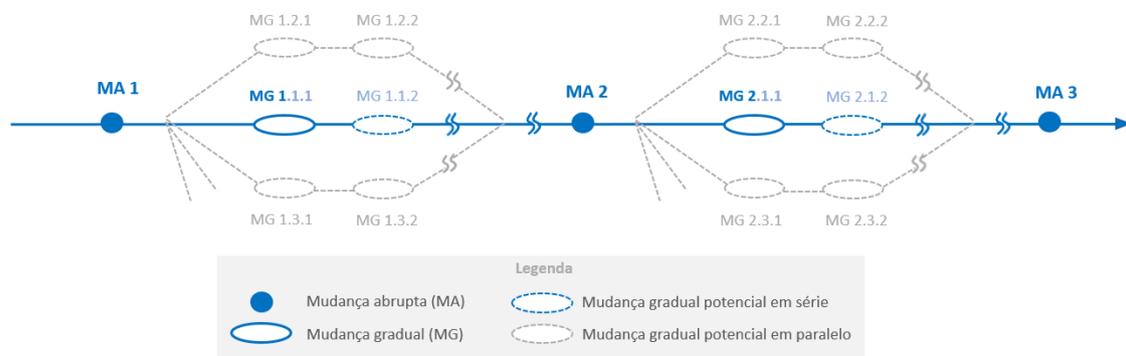


Fonte: Elaboração própria.

Figura 9 - Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado II

Na figura 9, as formas alongadas com contorno tracejado (MG 1.2 e MG 2.2) representam potenciais mudanças graduais, que podem (ou não) vir juntar-se às mudanças MG 1.1 e MG 2.1. Os símbolos semelhantes ao duplo “s”, que abrem fendas no eixo do tempo, indicam o potencial de que mais mudanças do tipo gradual venham a ocorrer no intervalo entre as transformações mais radicais.

Já a figura 10, abaixo, mostra que as mudanças graduais podem ocorrer não só de modo sequencial, mas também em paralelo, ou seja, concomitantemente a outras mudanças graduais. Lembrando que a representação não reflete as mudanças em uma única instituição, mas em várias instituições que em conjunto afetam a atuação do TCU.

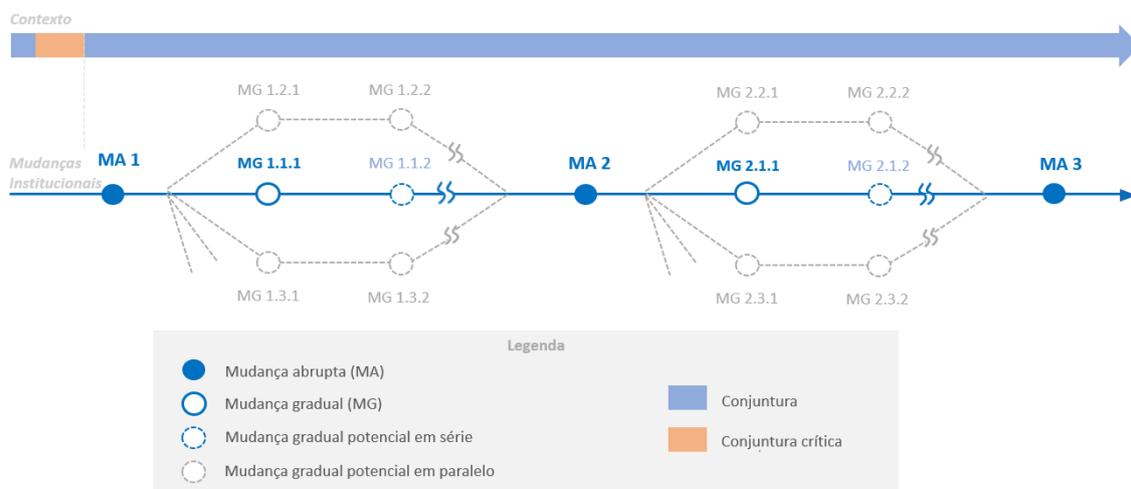


Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 10 - Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado III

No caso da figura 10, além de abrir dois caminhos em paralelo a cada intervalo entre duas mudanças radicais, há retas tracejadas inacabadas saindo do mesmo ponto onde começa o caminho paralelo inferior, de modo a indicar que várias outras mudanças graduais podem ocorrer concomitantemente. Note-se que cada caminho em paralelo pode comportar várias mudanças em série.

Por fim, na figura 11, abaixo, paralelamente ao eixo que situa as mudanças institucionais no tempo, coloca-se um eixo de contexto, que situa conjunturas no tempo.



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 11 - Fluxo temporal de mudanças institucionais simplificado IV

Observando a figura 11 percebe-se que, quando o eixo do contexto aponta a ocorrência de uma conjuntura crítica, logo depois o eixo das mudanças institucionais mostra a ocorrência de uma mudança institucional mais radical (mas não necessariamente uma mudança abrupta será decorrente de uma conjuntura crítica). Ressalte-se que, mesmo depois de adicionadas três camadas de complexidade (nas figuras 9, 10 e 11), o que se tem ainda é uma representação simplificada (que não traz, por exemplo, caminhos paralelos de extensões diferentes) e imperfeita, mas que ajuda na compreensão do modelo de análise da pesquisa.

Pode-se dizer que se trata de um modelo de equilíbrio pontuado (em que períodos de estabilidade são interrompidos por deslocamentos repentinos que redundam em mudanças radicais), mas com a presença de processos causais que se desenrolam

lentamente entre as pontuações, ou seja, por meio de mudança gradual, como dito no capítulo sobre o referencial teórico (COLLIER; MUNCK, 2018; MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2004).

Note-se que, como mostrado no capítulo sobre o referencial teórico, entende-se que tanto as mudanças radicais quanto as graduais são fruto dos processos de conflito entre atores do subsistema da política de controle, das restrições institucionais existentes e de características contextuais. Assim, segundo Lowndes e Roberts (2013, p. 130). “qualquer análise confiável da mudança institucional deve examinar três fatores – instituições, atores e ambientes – e, claro, sua interação”. E é preciso analisá-los “de uma forma que capte as ricas características temporais e espaciais do drama político e seja informada por uma abordagem particularmente institucionalista da agência” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 130-131). Em suma, “compreender a mudança requer que nos concentremos na interação entre instituições, atores e ambientes” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 143).

5.2 OBJETIVOS, PERIODIZAÇÃO E PERGUNTA

O que se pretende na tese é, dentro da perspectiva do neoinstitucionalismo da terceira geração, investigar a mudança institucional no TCU⁴⁸ a partir daquele que é considerado um ponto de inflexão virtualmente unânime na literatura: o advento da Constituição Federal de 1988 – instituição formal cuja promulgação marca o início da periodização deste trabalho. O intervalo a ser estudado termina ao final de 2018, ano de encerramento do último mandato presidencial concluído até o momento da entrega desta tese. Imagina-se que a análise do material empírico pode vir a revelar outras conjunturas críticas ou pontos de inflexão (além da CF/1988), e as conseqüentes mudanças institucionais (possivelmente do tipo radical, em linha com a teoria), que podem ou não coincidir com as que estão presentes na literatura (como a LRF e as LDOs a partir de 1997). Pretende-se também verificar se mudanças abruptas abriram caminho para outras mudanças, graduais, ocorridas nos interstícios entre as mudanças abruptas, ou se as mudanças observadas nesses intervalos ocorreram de forma independente das transformações

⁴⁸ Um órgão que até fins do século passado não exercia um papel de destaque nas políticas públicas e na gestão governamental, mas ao longo do tempo tornou-se determinante para ambas (ver introdução).

radicais que as antecederam. Tenciona-se ainda observar quais dos mecanismos de mudança gradual propostos por Mahoney e Thelen (2010) (*deslocamento, sobreposição, deslizamento e conversão*) estão presentes no processo de transformação do TCU, e se outros mecanismos de mudança se manifestaram. Por fim, pretende-se avaliar se as transformações no TCU estão em linha ou divergem do que vem ocorrendo nas últimas décadas em organizações congêneres em nível internacional. Em suma, pretende-se descrever e analisar a trajetória de mudança institucional do TCU (e, subsidiariamente, do subsistema) à luz das perspectivas colocadas no referencial teórico e empregadas no modelo analítico.

A **pergunta** central da tese é: **que mecanismos causais explicam os processos de mudança institucional observados no TCU – e, subsidiariamente, no subsistema da política de controle – entre 1988 e 2018?** A resposta será buscada tendo em mente que já foi estabelecido, como um *pressuposto teórico*, que teria havido uma combinação de mudanças institucionais radicais e incrementais.

Colocando o que foi dito acima de modo mais sistemático, o objetivo geral da tese é **investigar a transformação no TCU** desde a Constituição de 1988 até o final do governo Temer em 2018, **no intuito de identificar, descrever e explicar os processos de mudança institucional envolvidos e seus mecanismos**. Os objetivos específicos são:

- identificar e descrever mudanças abruptas ocorridas no período estudado e os mecanismos envolvidos;
- verificar se mudanças abruptas abriram caminho para outras mudanças, incrementais;
- verificar se os mecanismos de mudança gradual propostos por Mahoney e Thelen (*deslocamento, sobreposição, deslizamento e conversão*) estão presentes no processo de transformação;
- investigar a conduta dos atores;
- identificar pontos de veto à mudança e interpretação das instituições;
- analisar, comparativamente, os processos ocorridos em diferentes subperíodos dentro do período estudado;
- avaliar se as transformações estão em linha ou se divergem do que tem ocorrido nas últimas décadas em organizações similares ao TCU em outros países; e

- avaliar se os resultados proporcionam elementos que possam contribuir para a análise da mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no Brasil.

Olhando para a tese de uma perspectiva mais macroscópica, para além de investigar os tipos de mecanismos por trás da transformação no TCU e no subsistema da política de controle, o estudo da mudança institucional aqui empreendido tem por propósito ajudar a desvendar processos políticos (de disputa por poder e autoridade) envolvendo a interação entre agentes e estruturas no subsistema da política de controle. Tais processos, dada a dimensão transversal do caso estudado, são capazes de revelar aspectos importantes sobre a dinâmica das políticas públicas brasileiras, que podem se manifestar também em outros subsistemas. Assim, ainda que não se possa falar em generalização, os resultados obtidos nesta tese têm potencial para proporcionar aportes úteis para estudos de processos de mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no contexto brasileiro.

5.3 VARIÁVEIS

Nesta tese, o fenômeno a ser explicado, ou seja, a variável dependente, é a mudança institucional no TCU e no subsistema da política de controle. Kellstedt e Whitten (2015, p. 46) definem variável dependente como “aquela cuja variação, ao menos em parte, teoriza-se ser causada por uma ou mais variáveis independentes”. A variável independente, por seu turno, é teorizada pelos autores como “a causa da variação de uma variável dependente”. Neste estudo, as variáveis independentes envolvem: i) mecanismos de mudança abrupta e ii) mecanismos de mudança gradual. No quadro abaixo, retoma-se o referencial teórico para proporcionar uma síntese do processo de mudança institucional que compõe o modelo de análise, com suas variáveis independentes.

Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
i) Mecanismos de mudança abrupta	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições desencadeiam mudanças institucionais
ii) Mecanismos de mudança gradual	Contexto político mais amplo (presença de <i>veto players</i> poderosos ou de numerosos pontos de veto institucionais)	Maior ou menor possibilidade de veto pelos defensores do <i>status quo</i> resulta em maior ou menor chance de ocorrerem determinados tipos de mudança
	Características da própria instituição (nível de discricionariedade em sua interpretação/ <i>enforcement</i>)	Maior ou menor nível de discricionariedade na interpretação/enforcement resulta em maior ou menor chance de ocorrerem determinados tipos de mudança

Fonte: Adaptado de Filgueiras (2018, p. 361).

QUADRO 10 - O processo de mudança institucional

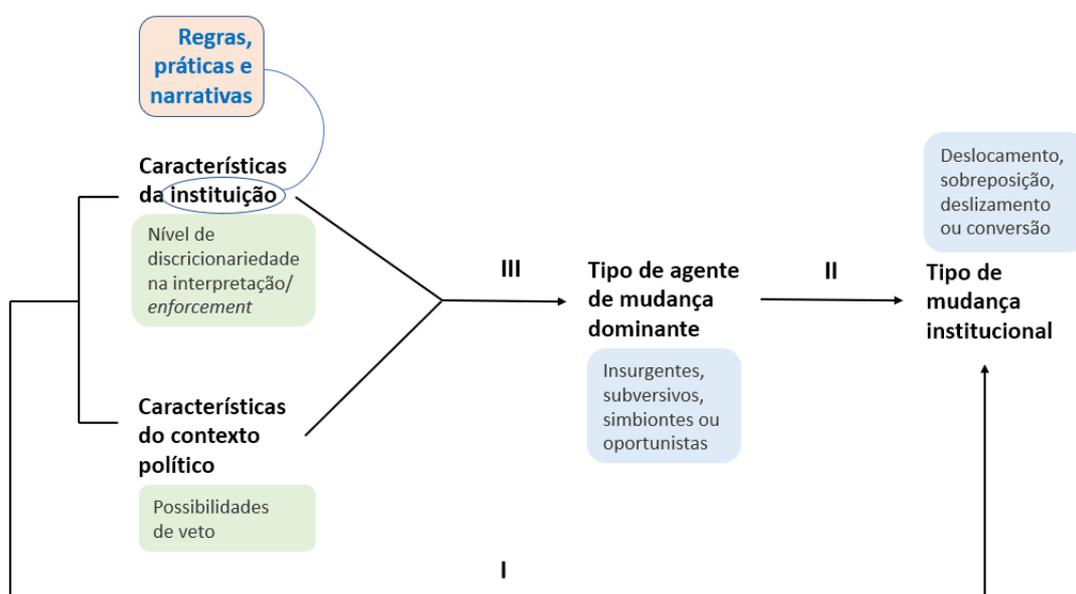
No que diz respeito a mecanismos de mudança gradual, há duas variáveis independentes: *possibilidades de veto* e *nível de discricionariedade na interpretação/enforcement* (MAHONEY; THELEN, 2010). Como dito no referencial teórico, as *possibilidades de veto* dependem da existência de atores com capacidade de impor seus vetos, ou da existência de pontos de veto institucional em grande quantidade. Essas possibilidades de veto incidem sobre as próprias instituições, sejam elas formais ou informais, ou sobre a aplicação dessas instituições. Possibilidades fortes de veto à mudança tendem a dar lugar aos mecanismos de deslizamento e sobreposição, e aos agentes de mudança denominados sionistas e subversivos, conforme mostrado no referencial teórico. Já possibilidades fracas de veto à mudança tendem a dar lugar aos mecanismos de conversão e deslocamento, com os agentes chamados de oportunistas e insurgentes, respectivamente.

No segundo eixo das fontes de formas e agentes de mudança de Mahoney e Thelen (2010) está outra variável independente, o *nível de discricionariedade na interpretação/enforcement* da instituição. Trata-se das diferenças na medida em que as instituições estão abertas a interpretações conflitantes e variações em sua aplicação. Os autores dizem que a mudança institucional surge nas lacunas ou nos pontos fracos entre a regra e sua interpretação ou seu *enforcement*. O *nível de discricionariedade na interpretação/enforcement* está relacionado à ambiguidade da instituição. Essa ambiguidade pode ter vindo “de berço”, embutida no desenho da instituição, ou então pode haver um processo de resignificação, com a instituição sendo reinterpretada pelos que fazem uso dela. Quanto mais alto o nível de discricionariedade na

interpretação/*enforcement* da instituição, maiores as chances de surgirem os mecanismos de conversão e deslizamento, e os agentes denominados oportunistas e simbioses. Quanto mais baixo o nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* da instituição, maiores as chances de surgirem os mecanismos de deslocamento e sobreposição, e os agentes chamados de insurgentes e subversivos.

5.4 MODELOS

Optou-se, conforme o referencial teórico, por entender as instituições como “configurações de regras, práticas e narrativas, que estão interligadas de várias maneiras” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 134), de modo que se utiliza, assim, o modelo de mudanças institucionais graduais apresentado abaixo.



Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010, p. 15), com contribuição de Lowndes e Roberts (2013) e Miranda Gomes (2013).

FIGURA 12 - Modelo de mudança institucional gradual da pesquisa

A adaptação de Mahoney e Thelen representada na figura acima foi inspirada em adaptação análoga feita pela pesquisadora Miranda Gomes (2013, p. 62) em sua tese de doutorado.

Colocando o foco na conexão causal II da figura acima, em que o tipo de agente de mudança presente aponta para qual tipo de mudança tenderá a ocorrer, tem-se a representação da figura abaixo.

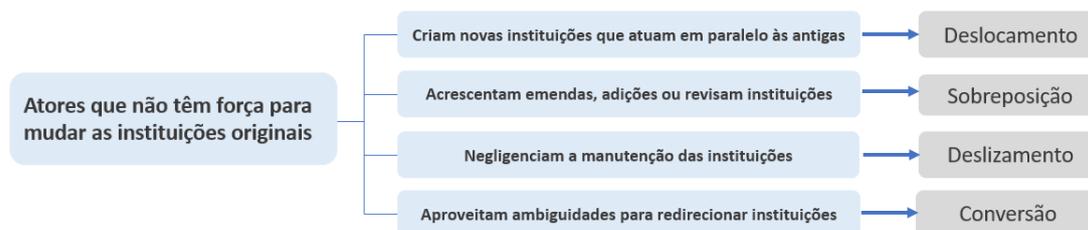
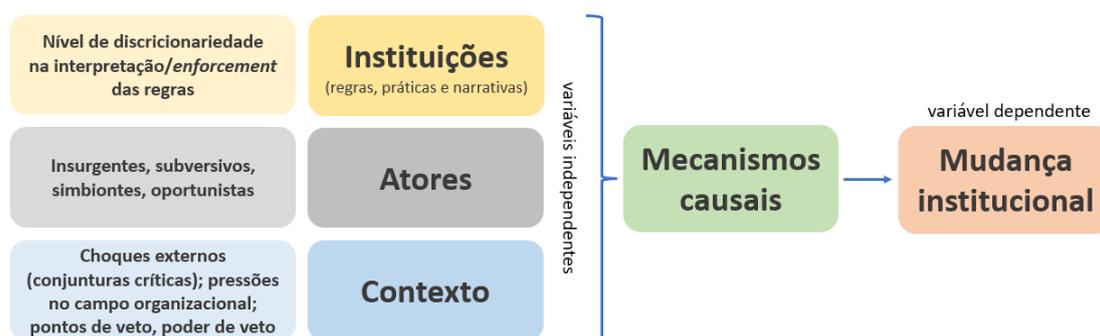


FIGURA 13 – Ações dos agentes de mudança e tipos de mudança institucional gradual

Fonte: Elaboração própria a partir de Mahoney e Thelen (2013).

Finalmente segue abaixo o modelo de análise da pesquisa, que envolve mudanças radicais e mudanças graduais e que é, de certo modo, uma forma alternativa de representação, de modo esquematizado, do quadro 10, apresentado acima.



Fonte: Elaboração própria a partir de Pierson (2004), Dimaggio e Powell (2005/1983), Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), Mahoney e Thelen (2010), Lowndes e Roberts (2013), Filgueiras (2018) e Silva (2019).

FIGURA 14 - Modelo analítico da pesquisa

Além de ser baseado em autores mencionados na revisão de literatura e no referencial teórico, o modelo também foi inspirado no que foi usado pela pesquisadora Silva (2019, p. 64-65) em sua tese de doutorado.

O modelo aqui proposto tem o intuito de permitir a análise dos tipos de mudança e suas motivações, tendo em conta que tanto a mudança institucional quanto a estabilidade são ativamente construídas a partir da interação contínua dos atores, das restrições institucionais existentes e dos desafios contextuais (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Levam-se em conta também, além dos elementos de mudança gradual já discutidos acima (MAHONEY; THELEN, 2010), eventuais choques externos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; FILGUEIRAS, 2018; PIERSON, 2004) e pressões por homogeneidade dentro de um mesmo campo organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983). Lembrando que as instituições são vistas como configurações de regras, práticas e narrativas (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

O próximo capítulo trata das estratégias metodológicas a serem utilizadas para atingir os objetivos mencionados acima para esta pesquisa, usando o modelo de análise proposto.

6 METODOLOGIA

6.1 ESTUDOS DE CASO E RASTREAMENTO DE PROCESSO GUIADO PELA TEORIA

A investigação empreendida nesta tese baseia-se, sobretudo, em dados qualitativos. O desenho de pesquisa envolve estudos de caso sobre mudança institucional no TCU e no subsistema da política de controle. Não se trata aqui do uso do estudo de caso enquanto metodologia subsidiária, como sugerido por Seawright e Gerring (2008), ou para fins de generalização, como proposto por Gerring (2011) e por Levy (2008), numa visão pautada por uma lógica mais quantitativista. A justificativa para o uso dos estudos de caso nesta pesquisa é que eles “compreendem mais detalhes, riqueza, completude e variância – ou seja, profundidade – para o estudo do que a análise de várias unidades” (FLYVBJERG, 2011, p. 301, tradução própria). Flyvbjerg nos lembra que “[m]uito do que sabemos do mundo empírico foi produzido por pesquisas de estudo de caso, e muitos dos clássicos mais celebrados em cada disciplina são estudos de caso (FLYVBJERG, 2011, p. 302). Além disso, trata-se da análise de um período alongado, que se estende por algumas décadas (1988-2018), e “a metodologia qualitativa é a que melhor se presta para a análise de processos temporais de mais longo prazo” (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009, p. 745).

No primeiro e no segundo ensaios, em se adotando a lógica sugerida por George e Bennett (2005) de dividir um único caso longitudinal em vários casos, pode-se considerar que temos uma sequência de casos de “antes e depois”, com base nas divisões temporais (em mandatos presidenciais, no caso do primeiro ensaio) ou com base nas pontuações (por mudanças abruptas) colocadas como pressuposto teórico no modelo analítico.

A análise dos processos de mudança institucional envolverá, como dito no modelo analítico, a identificação, descrição e explicação dos processos de mudança institucional envolvidos e seus mecanismos causais (abordados no referencial teórico). A grande questão, em termos metodológicos, é como identificar e “destrinchar” esses mecanismos causais, visto que são abstratos, não claramente visíveis. É aí que entra o rastreamento de processo (*process tracing*), apontado por diversos autores, como Bennett e Checkel

(2015), Falleti (2016) e Beach e Pedersen (2019), como o método que “caminha de mãos dadas” com os mecanismos causais, ajudando a desvendá-los, rastreando-os. De acordo com Silva (2019), o rastreamento de processo nos leva a “conhecer os mecanismos causais e a sequência de eventos que resultaram em um determinado efeito”, algo que as correlações, por si só, não permitem. “Os métodos estatísticos tratam esse percurso de modo hermético – identificam-se as correlações, mas não como os fenômenos efetivamente se desenvolveram” (SILVA, 2019, p. 71).

O rastreamento de processo pode ser visto como “uma ferramenta analítica para traçar inferências causais e descritivas a partir de evidências diagnósticas – muitas vezes entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos” (COLLIER, p. 824, 2011). Outra definição para rastreamento de processo é o “exame de passos intermediários num processo para fazer inferências sobre hipóteses acerca de como aquele processo ocorreu e se e como ele gerou um resultado de interesse” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 6).

Há várias maneiras de conduzir rastreamentos de processo, algumas bastante elaboradas e extremamente rigorosas, como a proposta por Beach e Pedersen (2019), usando Análise Qualitativa Comparativa (QCA, na sigla em inglês)⁴⁹. E há também abordagens menos complexas, mas ainda assim rigorosas, como a de Falleti (2016), que emprega o que ela chama de *theory-guided process tracing* (TGPT), ou rastreamento de processo guiado pela teoria⁵⁰. Falleti define TGPT como “a análise temporal e causal das sequências de eventos que constituem o processo de interesse” (2016, p. 457). O rastreamento de processo “é guiado pela teoria (...) para identificar eventos relevantes que constituem a sequência ou processo de interesse” (2016, p. 457).

No caso deste trabalho, as bases conceituais que guiam o rastreamento de processo são dadas pelo conjunto de conjecturas típicas da terceira geração do neoinstitucionalismo. Partindo das proposições de diferentes correntes institucionalistas, Lowndes e Roberts (2013) afirmam que teve início na segunda geração, e consolidou-se na terceira geração, a concepção de que as instituições moldam comportamentos por meio de *regras, práticas*

⁴⁹ *Qualitative Comparative Analysis*.

⁵⁰ O TGPT distingue entre dois tipos de processos, os extensivos e os intensivos. “Processos extensivos incluem a causa e o resultado de interesse e as variáveis intervenientes mediadoras”, explica a autora. “Processos intensivos, por outro lado, medeiam entre uma causa presumida e o resultado de interesse, mas não incluem a causa desencadeadora ou o resultado” (FALLETI, 2016, p. 458).

e *narrativas*. Como dito no referencial teórico, as regras, práticas ou narrativas podem, isoladamente, obstruir escolhas em políticas públicas. Muitas vezes, regras, práticas e narrativas podem estar em descompasso ou em contradição umas com as outras, abrindo caminho para reformas nas instituições. Mas, quando alinhadas, elas se reforçam e conformam instituições robustas. De todo modo, elas impactam os processos de mudança institucional, como o que foi observado no TCU e na política de controle externo a partir da Constituição de 1988.

Assim, neste trabalho, os dados empíricos, cuja natureza está detalhada a seguir (ainda neste capítulo), serão analisados empregando-se o método do rastreamento de processo guiado pela teoria, sendo que o referencial teórico usado é o que coloca as instituições como configurações de regras, práticas e narrativas. Primeiro busca-se encontrar manifestações de regras, práticas e narrativas no material empírico. Depois, busca-se entender como elas se relacionaram e como impactaram a transformação no TCU.

6.2 CÓDIGO DE ANÁLISE E PROCEDIMENTO DE CODIFICAÇÃO

Nesta pesquisa, no primeiro ensaio, recorreu-se a alguns elementos da análise de conteúdo como uma forma de ajudar a organizar e sistematizar o material submetido a exame, visto tratar-se de uma quantidade muito grande de informações (mais de 14 mil páginas de texto). De acordo com Bardin (1977/2011), o objetivo da análise de conteúdo é “a manipulação de mensagens (...) para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (p. 52). Para isso, o analista, como um detetive, trabalha com vestígios que são “a manifestação de estados, de dados e de fenômenos” (p. 45), de modo a representar o conteúdo de um documento de uma forma diferente da original. A primeira etapa a vencer nesse procedimento é a descrição (“enumeração das características do texto, resumida após tratamento”), e a última é a *interpretação* (“a significação concedida a essas características”). A etapa que conecta a descrição à interpretação, é a *inferência* (“procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma a outra”) (BARDIN, 1977/2011, p. 45).

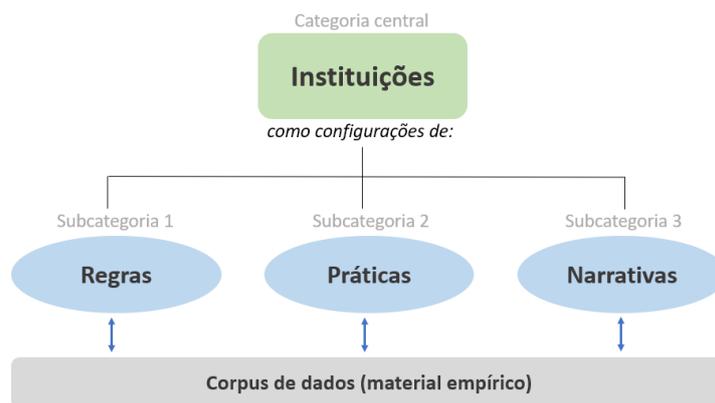
Em suma, para Bardin (p. 48), análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Esses “procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo” tomam corpo com o método de codificação utilizado. Dois métodos listados por Saldaña (2013) são combinados nesta pesquisa: a *codificação teórica* e a *codificação longitudinal*.

A *codificação teórica* envolve códigos e categorias já formulados na teoria. A partir do tema central da pesquisa – no caso, mudança institucional no TCU – define-se uma categoria central, que tem grande valor explanatório para o fenômeno em questão. Nesta pesquisa, a categoria central são as *instituições*. Essa categoria configura a “espinha dorsal” da análise, que “sustenta o corpus e o mantém alinhado” (SALDAÑA, 2013, p. 224). O corpus é “o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977/2011, p. 126), ou seja, o corpo total de dados a ser codificado, ou o material empírico (que será descrito adiante). Neste estudo, optou-se pela regra da exaustividade (incluir todos os elementos do corpus na análise) em vez da regra da representatividade (análise de uma amostra) (BARDIN, 1977/2011). Daí o grande volume de documentos.

À categoria central são ligadas subcategorias colocadas pela teoria: *regras, práticas e narrativas*. Na analogia de Saldaña (resgatada de vários autores), se as instituições são a espinha dorsal, as subcategorias – ou seja, as regras, práticas e narrativas – seriam os “ossos” que compõem o “esqueleto” da análise. O processo de codificação e seus resultados colocariam tecidos sobre esse “esqueleto analítico”. A figura abaixo esquematiza o processo de codificação teórica.



Fonte: Elaboração própria com base em Saldaña (2013) e Lowndes e Roberts (2013).

FIGURA 15 - Método de codificação teórica para a tese

Assim, as unidades de registro utilizadas para a codificação são *temas* (núcleos de sentido) (BARDIN, 1977/2011) que aparecem nos textos analisados na forma de (ou em alusão a) regras, práticas e narrativas.

Abaixo, uma reprodução modificada do quadro 7, apresentado no referencial teórico, mas agora como guia ou referência para a codificação com base nas subcategorias (regras, práticas e narrativas).

	Regras	Práticas	Narrativas
Como as reconhecemos	Formalmente construídas e registradas	Demonstradas por meio de conduta	Expressas pela palavra falada (ou por imagem, ou música)
Exemplificação	Dispositivos constitucionais, termos de referência, leis	Comportamento de membros eleitos em parlamentos, assembleias, câmaras	Discursos de políticos explicando a necessidade de mudança; histórias que justificam o <i>status quo</i> em uma organização
Interconexões	Narrativas sendo usadas para justificar a existência de regras; regras formalizando práticas bem estabelecidas	Práticas como base de narrativas; regras especificando as práticas pelas quais atores devem implementar as regras	Argumentação pela mudança de regras feita em forma de narrativa; narrativas apresentam práticas prevalentes de forma positiva ou negativa

Fonte: Adaptado de Lowndes e Roberts (2013, p. 52-53).

QUADRO 11 - Descrição de subcategorias para a codificação teórica

Lembrando que o que importa para esta pesquisa, conforme explicado no referencial teórico, não é apenas o aparecimento das subcategorias no corpus, mas a maneira como elas se relacionam (complementando-se, reforçando-se, contradizendo-se).

A *codificação longitudinal* refere-se à “atribuição de processos de mudança selecionados a dados qualitativos coletados e comparados ao longo do tempo”. Esse tipo de codificação se presta ao estudo da mudança (aumento, diminuição, constância etc.) nos dados empíricos “para análise comparativa e interpretação de modo a gerar inferências de mudança – se houver alguma” (SALDAÑA, 2013, p. 234). As divisões temporais usadas na codificação longitudinal nesta pesquisa (primeiro ensaio) foram os mandatos presidenciais.

O quadro abaixo apresenta uma proposta para organizar a codificação longitudinal, permitindo a categorização de observações em uma série de matrizes – uma para cada período em que o corpus foi dividido.

	Aumento ou surgimento	Cumulatividade	Pico ou ponto de inflexão	Diminuição ou fim	Constância	Idiosincrasia	Ausência
Instituições: regras, práticas e narrativas							
Condições contextuais/intervenientes influenciando/afetando as mudanças acima							
Contexto							
Indivíduos e organizações envolvidos nas mudanças acima							
Atores							
Espaço para variações na interpretação/enforcement das instituições acima							
Ambiguidade							
Diferenças em relação a conjuntos de dados anteriores							
Mudança							

Fonte: Adaptação de Saldaña (2013, p. 235).

QUADRO 12 - Matriz de resumo de dados qualitativos longitudinais

A parte superior da matriz traz a codificação da categoria central, as *instituições*, que serão buscadas nos textos na forma das subcategorias colocadas pela teoria: as *regras, práticas e narrativas*. Em seguida, a matriz registra as mudanças observadas nessas subcategorias em relação ao período anterior. Na sequência, a matriz traz o registro do nível de *ambiguidade* nas instituições, indicado pelo espaço de discricionariedade na sua

interpretação/*enforcement*. Depois vem o registro de atores envolvidos nas mudanças. E, por fim, o *contexto*, incluindo possibilidades de veto à mudança, por exemplo. Desta forma, a matriz de codificação explora todas as variáveis independentes presentes no modelo analítico da pesquisa (ver figura 15).

Note-se que parte das informações inseridas na matriz não vêm diretamente dos textos codificados. O modelo proposto por Saldaña (2013, p. 235) já envolvia uma linha com informações externas, sobre o contexto. O modelo modificado proposto neste trabalho, exposto no quadro acima, inclui também informações sobre atores, que podem ou não estar explícitas nos textos do corpus. Já as linhas sobre mudança e ambiguidade incluem avaliações que podem se referir ao que se extraiu do corpus, ou ao que se sabe sobre a situação do subsistema da política de controle à época com base na literatura e no contexto.

Em suma, o procedimento de codificação utilizado nesta pesquisa envolveu a leitura de todos os textos do corpus, à procura de manifestações das subcategorias propostas para a codificação teórica (regras, práticas e narrativas). Tais manifestações foram agrupadas por mandato presidencial (no primeiro ensaio), de modo a permitir uma categorização como a proposta no quadro acima. Assim, foi possível cotejar a matriz de cada mandato com as matrizes dos mandatos que o antecederam e sucederam, na codificação longitudinal.

Passa-se agora à descrição do corpus de dados submetido ao procedimento de codificação apresentado acima. Depois disso, retornaremos com mais algumas explicações sobre a estratégia metodológica para responder à pergunta de pesquisa.

6.3 FONTES DE DADOS EMPÍRICOS (CORPUS)

6.3.1 O Relatório e o Parecer Prévio do TCU sobre as contas do presidente da República

De acordo com a Constituição de 1988 (artigo 49, inciso IX), é competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas do presidente da República. O papel do TCU nesse processo (art. 71, I) é o de elaborar um *Parecer Prévio* sobre essas contas, a ser encaminhado ao Congresso para subsidiar seu julgamento. O Tribunal também encaminha aos parlamentares um *Relatório* com as informações que embasaram a opinião expressa em seu Parecer Prévio. Daí o “conjunto” *Relatório e Parecer Prévio*⁵¹. O *Relatório* é um documento longo, exaustivo, com centenas de páginas, enquanto o *Parecer Prévio* é brevíssimo, resumindo-se basicamente a indicar se o TCU é a favor da aprovação ou da rejeição da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) em determinado exercício.

A apreciação das contas do presidente e a elaboração de parecer a respeito disso é a primeira de um rol de 11 competências que a Constituição de 1988 confere ao TCU. Segundo o próprio TCU, essa é “a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta corte pela Constituição Federal e legislação correlata” (BRASIL, 2012b, p. 11).

O presidente da República deve apresentar suas contas ao Congresso Nacional em até 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Quem consolida as informações do Governo é a Controladoria-Geral da União (CGU). O Congresso então encaminha a PCPR ao TCU, que tem 60 dias para apresentar seu parecer prévio. No Congresso, Relatório e Parecer Prévio são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Por fim, as contas são votadas nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Só então o julgamento das contas é definitivo.

Assim sendo, o papel do TCU no julgamento das contas do presidente da República é o de auxiliar do Congresso Nacional. A cada ano, um dos ministros do Tribunal é sorteado para ser o relator das contas do governo⁵² do ano seguinte. Uma das críticas ao processo vinha do fato de ministros do TCU relatarem contas dos presidentes que os indicaram para suas vagas. Mas, a partir da Constituição de 1988, o presidente passou a indicar diretamente apenas um dos nove membros do Tribunal, e o problema voltou a ocorrer

⁵¹ Os documentos eram intitulados “Contas do Governo” de 1995 a 2000 (nome que consta do site do TCU). A partir daí, até o exercício de 2006, o nome passa a ser “Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República”. Depois disso, a expressão “Pareceres Prévios” vai para o singular.

⁵² O Congresso Nacional fala em “contas do presidente da República”, e não do governo. O TCU usa a expressão “contas do governo”. Aqui, ambas são usadas, com preferência à primeira, que é a que aparece no artigo 49, inciso IX, da Constituição de 1988.

apenas uma vez, com as contas do presidente Fernando Collor de 1992, relatadas por seu indicado Olavo Drummond⁵³.

Os Relatórios, elaborados pelos ministros-relatores com o apoio da equipe de auditores do TCU, envolvem, de modo geral, informações sobre:

- Conjuntura econômica e ações macroeconômicas governamentais;
- Planejamento, orçamento e gestão fiscal – análise das receitas e despesas;
- Ação setorial do governo;
- Conformidade financeira e orçamentária;
- Auditoria do Balanço Geral da União; e
- Desempenho da gestão governamental – incluindo diagnósticos sobre temas selecionados pelo Tribunal.

Desde 1946, todas as contas presidenciais receberam Pareceres Prévios do TCU recomendando aprovação (ainda que em muitos casos com ressalvas), à exceção das contas de 2014 e 2015 da presidente Dilma Rousseff, que tiveram recomendação de rejeição.

6.3.2 Por que usar os conjuntos “Relatório e Parecer Prévio” como principais fontes de dados

Uma das formas de estudar as transformações na fiscalização do TCU sobre o Poder Executivo Federal ao longo dos anos é observar as decisões do Tribunal relacionadas a cada órgão, entidade ou setor de atuação dos governos. Dutra e Reis (2020) desenvolveram um trabalho de grande fôlego nessa linha. Eles analisaram 182 decisões do TCU sobre concessões rodoviárias ao longo de 27 anos⁵⁴. Embora muitos de seus

⁵³ Em 1989 as contas do presidente José Sarney foram relatadas por seu indicado Marcos Vilaça. Porém a indicação desse ministro havia ocorrido ainda sob a vigência da Constituição anterior.

⁵⁴ Os autores também levaram em conta Instruções Normativas e doutrina interna do Tribunal no período, ou seja, avaliaram jurisprudência, normas e doutrina.

achados possam ser observados em outros ramos de infraestrutura⁵⁵, e parte deles sejam comuns também a outras áreas fiscalizadas (como a área social), não é possível extrapolar os resultados de um estudo de caso setorial a todo o universo fiscalizado pelo TCU. Para obter conhecimento aprofundado sobre todas as áreas fiscalizadas, seriam necessários levantamentos específicos sobre cada uma delas – o que significaria pesquisar e escrever vários livros como o de Dutra e Reis.

Diante da impossibilidade de seguir por esse caminho, a maneira encontrada para ter uma visão abrangente, envolvendo fiscalização da Corte de Contas que envolve todo o Poder Executivo federal, foi usar como principal fonte de dados os Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas do presidente da República elaborados pelo TCU. De acordo com o Tribunal, o conjunto *Relatório e Parecer Prévio* é

o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado. (BRASIL, 2013c, p. 5)

Note-se que o Tribunal destaca tanto a abrangência quanto a importância do Relatório e do Parecer Prévio. A abrangência dos documentos é notória (todas as áreas de atuação do setor público) e vem ao encontro dos objetivos deste estudo, que pretende analisar como um todo a evolução da atuação da Corte de Contas junto ao Poder Executivo. Já a importância dos conjuntos *Relatório e Parecer Prévio* enquanto instrumentos fundamentais de transparência e responsabilização no mais alto nível da República é, ao menos em teoria, inegável. Na prática, contudo, muitas vezes esses instrumentos foram (ou pareceram ser) negligenciados pelo Congresso Nacional.

Dos 29 conjuntos *Relatório e Parecer Prévio* encaminhados pelo TCU ao Legislativo no período analisado⁵⁶, apenas 11 tiveram sua apreciação concluída, sendo todos esses aprovados. Note-se que o Poder Executivo e o TCU cumpriram, ao longo dos anos, seus prazos de entrega, de modo que os atrasos nos julgamentos decorrem da tramitação dentro do Congresso Nacional. Tais atrasos já eram comuns antes da Constituição de 1988. Em 1972, por exemplo, foram julgadas as contas “represadas” de nove exercícios (Pessanha, 2003). Em 2002, já no período observado neste estudo, o Congresso aprovou as contas

⁵⁵ Além da infraestrutura rodoviária, o TCU fiscaliza ferrovias, comunicações, petróleo, mineração, energia elétrica, portos, hidrovias, aviação civil e mobilidade urbana.

⁵⁶ Todos os que tramitaram sob a vigência da Constituição de 1988, ou seja, os de 1989 até 2018.

de 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001, relativas às presidências de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. As contas presidenciais de 2001 foram as últimas a ter seu julgamento concluído pelo Congresso Nacional. Na avaliação de Pessanha (2003), tais atrasos no julgamento das contas acabam “diminuindo o impacto de sua apreciação junto à opinião pública e tornando o processo de *accountability* pouco eficaz” (p. 127).

Contudo, muita coisa mudou desde que Pessanha escreveu seu texto em 2003. O fato de nem todas as contas serem votadas não atesta a desimportância do seu processo de julgamento. Pelo contrário: mesmo inconclusos, tais processos podem ter enormes consequências políticas, e há casos em que houve até mesmo pressão pelo não julgamento. Um exemplo são as contas relativas a 1992, ano do *impeachment* do presidente Collor. Segundo reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, uma eventual rejeição dessas contas pelo Congresso Nacional poderia ter tornado Collor inelegível por mais oito anos⁵⁷, inviabilizando sua reeleição para o Senado em 2014 – daí as gestões feitas para que as contas fossem consideradas prescritas (DELLA COLETTA, 2014)⁵⁸.

Mas a maior demonstração da importância do processo de apreciação das contas foi o uso do Relatório e do Parecer Prévio do TCU sobre o ano de 2014 como base formal para o pedido que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. As informações, análises e opiniões do TCU sobre a PCPR consignadas no conjunto *Relatório e Parecer Prévio* foram cruciais para fundamentar o pontapé inicial no mais importante processo de responsabilização ocorrido nas últimas décadas.

Além de consequências políticas no mais alto nível, o processo tem impactos relevantes em termos do dia a dia da gestão pública. Mesmo sem apreciação pelo Congresso, os Relatórios e Pareceres Prévios são levados a sério pelos gestores, como mostra o acompanhamento do TCU sobre as recomendações feitas em seus Relatórios anuais. Segundo o Tribunal, o Poder Executivo vem acatando a maior parte dessas recomendações (BRASIL, 2019b). É quase como se elas tivessem a força de determinações, como veremos adiante.

⁵⁷ A contar do momento da rejeição das contas (além dos 8 anos em que ele permaneceu inelegível após seu *impeachment*).

⁵⁸ Apesar de o parecer prévio do TCU ter sido pela aprovação dessas contas, a CMO votou por sua rejeição. Mas as contas não chegaram a ser votadas pelos plenários nem na Câmara nem no Senado.

6.3.3 Relatórios de Atividades do TCU

Outra fonte de dados empíricos usada neste estudo é o *Relatório Anual de Atividades do TCU*⁵⁹. Trata-se de um documento publicado pelo Tribunal com o intuito de cumprir seu dever de prestar contas sobre sua atuação ao Congresso Nacional, previsto na Constituição de 1988 (no artigo 71, parágrafo 4º).

De acordo com o Tribunal, esse documento “apresenta os principais resultados da atuação do TCU no período e as iniciativas mais relevantes implementadas no âmbito administrativo” (BRASIL, 2006a, p. 7). O Relatório de Atividades traz informações sobre a estrutura e as atividades do TCU, qualificando-as e quantificando-as.

Concebido como um instrumento de prestação de contas, o relatório configura uma curiosa fonte de informações acerca da visão do Tribunal sobre si mesmo. O motivo é que o Congresso não exerce sobre o TCU um controle rigoroso (como o que o TCU exerce sobre o restante da Administração Pública). Assim, o *Relatório Anual de Atividades* tornou-se um instrumento quase que pró-forma. O Tribunal viu-se livre para elaborar documentos focados em afirmar suas virtudes, sem discussão ou crítica acerca de seus pontos fracos. Trata-se, portanto, de uma importante fonte de *narrativas* que o TCU elabora e dissemina sobre si mesmo, contribuindo para a construção de seu *ethos* organizacional.

Registre-se que a codificação dos Relatórios de Atividades do TCU baseou-se apenas no método de codificação teórica. Ou seja, foi mais simplificada que o tratamento dado aos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), que envolveu codificação teórica e a codificação longitudinal⁶⁰.

6.3.4 Disponibilidade dos documentos e sua divisão em subperíodos

⁵⁹ O nome do documento variou ligeiramente ao longo dos anos: primeiro era “Relatório de Atividades do TCU” (2005-2007), depois “Relatório Anual de Atividades” (2008-2016), e finalmente “Relatório Anual de Atividades do TCU” (2017-2018).

⁶⁰ O motivo é que os Relatórios de Atividades tendem a refletir um olhar do TCU sobre si mesmo (narrativas sobre si próprio), enquanto os Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR refletem as interações do TCU com os mais diversos atores, e seus embates, proporcionando um material que dificilmente poderia ser tratado adequadamente usando-se apenas um método de codificação.

Os Relatórios e Pareceres Prévios sobre as prestações de contas dos presidentes da República estão disponíveis no site do TCU a partir do documento relativo ao exercício de 1995⁶¹. Não foi possível obter junto ao Tribunal os relatórios de exercícios anteriores porque a biblioteca do TCU permaneceu fechada ao público externo durante a pandemia, iniciada em 2020, quando este trabalho começou a ser elaborado. No entanto, partes de alguns Relatórios e Pareceres Prévios do Tribunal estão disponíveis no site do Congresso Nacional⁶², na forma de trechos de pareceres de relatores das contas presidenciais na CMO. Foi possível, assim, obter informações sobre os Relatórios de 1989 (contas do presidente José Sarney), 1992 (de Fernando Collor e Itamar Franco) e 1993 (de Itamar Franco).

Para não transformar a apresentação e análise preliminar de dados num bloco muito extenso, optou-se por dividir o período analisado por mandatos presidenciais, consolidando as informações consideradas relevantes levantadas para cada um desses subperíodos. Isso permitiu cotejar os episódios ou ocorrências de cada subperíodo com os dos subperíodos antecedentes ou subsequentes.

Outras divisões da periodização teriam sido possíveis: por quinquênio ou década, por presidência do TCU (ou seja, de dois em dois anos), ou usando como “divisores” alguns marcos na história do controle externo. Contudo, tendo em vista que o principal material empírico obtido e analisado foram os Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas dos *presidentes da República*, entendeu-se que faria sentido agrupar as informações levantadas por *mandato presidencial*.

Por conveniência na organização do texto, os demais dados empíricos (bem como os dados e informações obtidos na literatura) e a contextualização obedeceram à mesma subdivisão. Note-se que o *Relatório Anual de Atividades do TCU* começou a ser produzido apenas em 2005.

No caso dos *Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR*, os documentos analisados começam com as primeiras contas a serem apreciadas pelo TCU sob a nova Constituição (as contas do governo José Sarney no exercício de 1989), e terminam com as contas relativas a 2018, último ano do governo Temer (último mandato presidencial concluído

⁶¹ <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

⁶² <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia#Temer2016>

antes da conclusão desta pesquisa), conforme dito na seção sobre o modelo analítico. Juntos, esses documentos perfazem pouco mais de 12,2 mil páginas. Os *Relatórios Anuais de Atividades do TCU* de 2005 a 2018 somam 1.836 páginas. Assim, todo o material empírico chega a pouco mais de 14 mil páginas.

6.3.5 Entrevistas

Além do uso extensivo das fontes documentais, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com atores do subsistema da política de controle, no intuito de preencher algumas lacunas de entendimento que haviam ficado após a análise documental e da literatura. Dois desses entrevistados têm experiência com o trabalho dentro do TCU, e os outros dois com o trabalho na gestão pública no Poder Executivo federal. O anexo 2 traz informações sobre consentimento e questionários aplicados nessas entrevistas, bem como sobre as características profissionais dos entrevistados e o acesso às transcrições das entrevistas⁶³.

6.4 PASSO A PASSO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A estratégia metodológica para responder à pergunta de pesquisa seguiu os passos descritos a seguir. Primeiramente, foi feita a “leitura flutuante”, que corresponde ao primeiro contato com os documentos, extraíndo impressões iniciais (BARDIN, 1977/2011). Em seguida, numa segunda leitura, muito mais atenta, buscou-se identificar trechos que refletissem episódios ou ocorrências relativos às instituições enquanto configurações de regras, práticas e narrativas. De modo geral, cada ocorrência refletiu um desses três elementos. Em muitos casos, ocorrências subsequentes trataram do mesmo assunto acrescentando o segundo e/ou o terceiro elemento. Por exemplo, algo que havia aparecido inicialmente na forma de uma narrativa, numa segunda ocorrência já havia se

⁶³ Os nomes dos entrevistados não são revelados. Divulgam-se apenas suas características profissionais.

convertido em uma prática e, na terceira, tinha sido traduzido em uma regra, que em episódio subsequente seria reforçada por mais narrativas.

Os trechos dos textos contendo os episódios relativos às instituições enquanto configurações de regras, práticas e narrativas foram consolidados naquilo que se chamou de “material bruto”. Cada documento anual analisado gerou um arquivo com os trechos selecionados. Esses arquivos foram agregados em pastas referentes a cada mandato. Na verdade, os governos Sarney, Collor e Itamar foram tomados em conjunto, porque só foi possível obter um documento sobre cada um deles. No caso dos demais mandatos (FHC I e II, Lula I e II, Dilma I e II e Temer), cada um tem sua própria pasta. Esse material bruto, que ao todo soma 275 páginas de texto, está disponível para consulta⁶⁴.

O material bruto foi então refinado na forma de brevíssimas descrições de ocorrências ou episódios relacionados a instituições, na perspectiva das regras, práticas e narrativas. Essas ocorrências, fruto da codificação teórica, foram então inseridas nas matrizes elaboradas para a codificação longitudinal (cada mandato presidencial com sua matriz). Mas, além das informações oriundas da codificação teórica, essas matrizes receberam outras informações, sobre ambiguidade, contexto e atores. Parte dessas outras informações estava contida na documentação codificada, enquanto outra parte veio da literatura e de informações selecionadas para fins de contextualização. As matrizes de codificação podem ser conferidas no anexo 1 desta tese.

O uso conjugado da codificação teórica, que envolveu as instituições (enquanto configurações de regras, práticas e narrativas) com a codificação longitudinal, que permitiu verificar a mudança (surgimento, aumento, diminuição etc.) foi fundamental para a análise, pois permitiu enxergar a mudança institucional no TCU e no subsistema ao longo do tempo (variável dependente) com a riqueza proporcionada pelas informações adicionais sobre ambiguidade, atores envolvidos e contexto (variáveis independentes).

O material refinado, oriundo das matrizes de codificação, deu origem a textos mais completos sobre cada mandato, apresentados no primeiro ensaio acompanhados das informações de contexto, em sequência temporal de ocorrência. Isso permitiu observar, a partir de evidências diagnósticas e do contexto, “a sequência de eventos que resultaram

⁶⁴ Mediante solicitação à autora, pelo e-mail patriciavieira.costa@gmail.com, para acesso a pasta no Google Drive.

em um determinado efeito” (SILVA, 2019, p. 71), ajudando a realizar inferências para desvendar os mecanismos causais envolvidos. Ou seja, foi possível usar o rastreamento de processos guiado pela teoria para fazer inferências acerca dos mecanismos causais que levaram às transformações no TCU e no subsistema da política de controle. Algumas das dúvidas que restaram foram esclarecidas por meio de entrevistas semiestruturadas com atores do subsistema.

6.5 OS TRÊS ENSAIOS

Como dito na introdução, o desenho de pesquisa descrito acima envolve um corpus de dados substancial, cobrindo um período longo, e possivelmente já seria o suficiente para proporcionar uma análise longitudinal consistente da mudança institucional, conformando assim a tese. Contudo, a leitura de uma série de textos sobre o TCU, como parte do processo de preparação da pesquisa, mostrou outra possibilidade promissora. Notou-se que trabalhos desenvolvidos principalmente por pesquisadores da área do direito (em especial do direito administrativo) são muito focados em regras, no seu cumprimento ou na desobediência a elas, incluindo as disputas pelos significados dessas regras ou por sua eventual substituição. Mesmo sem falar em mudança institucional (abrupta ou gradual), esses pesquisadores – como Rosilho (2016), Dutra e Reis (2020) e Marques Neto et al. (2019) – levantaram uma grande quantidade material empírico, examinaram-no, e extraíram achados que, em sendo reanalisados à luz das teorias neoinstitucionalistas e dos mecanismos causais, poderiam complementar as respostas obtidas a partir do desenho inicialmente proposto para a tese.

Além disso, o desenho original não incluía a perspectiva comparativa em termos internacionais. Isso significa que as respostas obtidas proporcionariam algum nível de compreensão sobre a mudança institucional ocorrida no TCU e no subsistema da política de controle em nível federal no Brasil, mas não jogariam luz sobre a situação brasileira *vis-à-vis* a de outros países do mundo.

Dessas contatações veio a decisão de organizar a tese no formato de três ensaios. O primeiro ensaio, já descrito acima, é o mais substancial, no sentido de envolver a análise

de extenso material empírico. O segundo ensaio analisa os achados de diversos pesquisadores, em especial da área do direito, a partir de um novo ponto de vista, o das mudanças institucionais – e dos mecanismos causais envolvidos. Neste caso, o objetivo e a pergunta de pesquisa são os mesmos do primeiro ensaio, já apresentados acima.

Já o terceiro ensaio é ancorado na teoria da explosão de auditoria, de Michael Power, que trata do fenômeno do crescimento súbito do monitoramento formal no setor público, em especial no Reino Unido e, de modo secundário, nos Estados Unidos. Esse ensaio foi incluído porque o desenho original da tese não endereçava uma questão relevante em termos de política comparada: tentar entender se o processo de transformação que se observou no TCU e na política encontra similar em outros países do mundo, ou se foi algo específico do Brasil. Neste caso, o objetivo da tese foi mantido, mas a pergunta é outra: os fatores determinantes da explosão de auditoria descritos por Power em sua teoria são os mesmos observados na transformação que ocorreu no TCU? Além de tratar dos determinantes da explosão de auditoria, Power também discute possibilidades de redesenho de auditoria, de modo a aprimorar a atuação dos controladores em diversas frentes, evitando assim o que chama de “efeitos adversos” da auditoria. Essa parte da teoria de Power foi incluída no ensaio, que levantou possibilidades de redesenho para o TCU e avaliou as possibilidades de sua implementação, dados os possíveis pontos de veto.

A seguir são apresentados os três ensaios elaborados para esta tese, seguidos da conclusão, referências e anexos.

PARTE II

7 PRIMEIRO ENSAIO

7.1 INTRODUÇÃO DO PRIMEIRO ENSAIO

Desde a sua criação em 1890 até a promulgação da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) não teve grande visibilidade na cena nacional. Sua atuação, focada em conformidade, não despertava grande interesse. E, no período da ditadura militar, o Tribunal teve ainda menos espaço para responsabilizar o governo. Hoje em dia, contudo, a situação é completamente outra: dificilmente uma decisão sobre políticas públicas é tomada ou um programa é implementado sem o envolvimento – e, na prática, o aval – do TCU. Fica, então, a pergunta: como e por que essa mudança aconteceu?

Colocando a questão de maneira mais precisa, a pergunta que norteia este ensaio é: que mecanismos explicam os processos de mudança institucional observados no TCU – e, subsidiariamente, no subsistema da política de controle⁶⁵ – entre 1988 e 2018? A resposta será buscada tendo em mente o pressuposto teórico de que teria havido uma combinação de mudanças institucionais radicais e incrementais. O objetivo é investigar a transformação no TCU e na política de controle externo, desde a Constituição de 1988 até o final do governo Temer em 2018, no intuito de identificar, descrever e explicar os processos de mudança institucional envolvidos e seus mecanismos.

Trata-se de um estudo de caso baseado em dados predominantemente qualitativos. O marco inicial (CF/1988) foi escolhido por se tratar de um ponto de inflexão apontado pela literatura não só para a política de controle, mas para todas as políticas públicas. O marco final é o encerramento do último governo a ser concluído até o momento da defesa desta tese (governo Temer).

⁶⁵ Há uma descrição detalhada do subsistema no capítulo 2.

O referencial teórico utilizado (apresentado em detalhes no capítulo 4) tem fulcro no neoinstitucionalismo, mais especificamente em sua terceira fase, como descrita por Lowndes e Roberts (2013). Envolve mudanças institucionais radicais e graduais, e seus mecanismos causais, incluindo dependência da trajetória e os mecanismos incrementais descritos por Mahoney e Thelen (2010).

Para conformar o modelo analítico da pesquisa (apresentado em detalhes no capítulo 5), partiu-se do pressuposto teórico de que teria existido uma combinação de mudanças institucionais abruptas e mudanças institucionais graduais, que se acumularam nos interstícios entre mudanças abruptas e que, apesar de incrementais, em seu conjunto configuraram transformações importantes no TCU e no subsistema da política de controle. Todas essas mudanças teriam ocorrido não só em uma, mas em várias instituições que impactam a atuação do TCU e seu poder. Nesse modelo, a mudança institucional é a variável dependente. Instituições, atores e contexto são as variáveis independentes.

A metodologia empregada para a identificação, descrição e explicação dos processos de mudança envolvidos e seus mecanismos causais (apresentada em detalhes no capítulo 6) é a de *rastreamento de processos guiado pela teoria* (FALLETI, 2016). As bases conceituais que guiaram o rastreamento são dadas pelo conjunto de conjecturas típicas do neoinstitucionalismo da terceira geração. Partindo das proposições de diferentes correntes institucionalistas, Lowndes e Roberts (2013) afirmam que teve início na segunda geração, e consolidou-se na terceira geração, a concepção de que as instituições moldam comportamentos por meio de *regras, práticas e narrativas*. Isoladamente, as regras, práticas ou narrativas podem obstruir escolhas em políticas públicas. Muitas vezes, regras, práticas e narrativas encontram-se em conflito entre si. Mas, quando alinhadas, elas se reforçam e conformam instituições robustas. De um jeito ou de outro, elas impactam os processos de mudança institucional, como o que foi observado no TCU e na política de controle externo a partir da Constituição de 1988. Cabe um destaque às narrativas, que costumam ser menos exploradas, porém são manifestações importantes das instituições, proporcionando maneiras de perceber, legitimar ou contestar regras e práticas.

Quanto às fontes primárias de dados, conforme explicado no capítulo sobre metodologia, foram usados os *Relatórios Pareceres Prévios sobre a Prestação de Contas do Presidente*

da República (PCPR). Trata-se de fontes pouco exploradas na literatura acadêmica. Buscas realizadas nas bases de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Google Acadêmico foram pouco frutíferas. Mas surtiram um resultado bastante curioso: um trabalho da área de contabilidade sobre informações *off balance* no Balanço Geral da União (BGU) (LIMA; BOENTE; BARROS, 2019). Informações *off balance* são aquelas que deveriam aparecer, mas não são registradas nas demonstrações contábeis pelos responsáveis pelas contas, impedindo que se reconheça a integralidade dos ativos e passivos. A pesquisa mostra que o TCU detectou montantes vultosos não registrados, gerando perdas de confiabilidade e fidedignidade das informações. O estudo envolve as contas dos anos de 2013 a 2015, e limita-se à análise do BGU, que representa apenas uma parte do relatório do TCU sobre as contas⁶⁶. Já neste ensaio os textos dos Relatórios e Pareceres Prévios foram analisados em sua completude, e cobrem os anos de 1989 a 2018⁶⁷, somando mais de 12,2 mil páginas⁶⁸. Também foram analisados os *Relatórios Anuais de Atividades do TCU* de 2005⁶⁹ a 2018, que somam 1.836 páginas (há mais informações sobre esses documentos no capítulo sobre metodologia). Assim, todo o material empírico chega a pouco mais de 14 mil páginas⁷⁰ de textos e tabelas.

A codificação e análise do material foi possibilitada pelo emprego de duas técnicas de análise de conteúdo apresentadas no capítulo sobre metodologia: a *codificação teórica* e a *codificação longitudinal*. A *codificação teórica* envolve códigos e categorias já formulados na teoria. A partir do tema central da pesquisa – no caso, a mudança institucional no TCU – define-se uma categoria central, que tem grande valor explanatório para o fenômeno em questão. Nesta pesquisa, a categoria central são as *instituições*. À categoria central são ligadas subcategorias colocadas pela teoria. No caso, as subcategorias são as *regras, práticas e narrativas*.

⁶⁶ Pouco depois da entrega desta tese à banca examinadora, foi publicado um trabalho (MARTINS, 2022) que utiliza como fonte de dados as contas presidenciais relativas aos governos da Primeira República (1889-1930). Há mais informações sobre esse texto no final do capítulo sobre revisão de literatura.

⁶⁷ Não foi possível obter os relatórios dos anos de 1990, 1991 e 1994, conforme explicado no capítulo sobre metodologia.

⁶⁸ Precisamente 12.262 páginas.

⁶⁹ Primeiro relatório disponível.

⁷⁰ Precisamente, são 14.098 páginas. Note-se que a diagramação dos documentos varia a cada ano, sendo que os primeiros deles eram datilografados, e foram disponibilizados na forma de imagens. Deste modo, uma contagem mais precisa, por palavras ou caracteres, seria inviável. Daí o uso da métrica de páginas. De todo modo, a soma de páginas nos dá uma ideia da dimensão do volume de texto coberto nesta pesquisa.

Já a *codificação longitudinal* permite a “atribuição de processos de mudança selecionados a dados qualitativos coletados e comparados ao longo do tempo” (SALDAÑA, 2013, p. 234). A análise comparativa é o que possibilita as inferências de mudança. As subdivisões temporais usadas na pesquisa foram os mandatos presidenciais (de Sarney a Temer).

A codificação teórica foi aplicada tanto aos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR quanto aos Relatórios de Atividades do TCU, ou seja, às 14 mil páginas das fontes primárias. Já a codificação longitudinal foi aplicada às 12,2 mil páginas dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR, porque esse é o material que melhor reflete os embates entre o TCU e os demais atores do subsistema da política de controle – embates esses que podem resultar ou não em mudança institucional.

Para proceder à codificação, os documentos foram lidos em sua integralidade, e foram selecionados os trechos considerados substantivos para a análise à luz dos métodos de codificação. Esses trechos de documentos compõem o material bruto de onde saíram as informações mais lapidadas disponíveis neste ensaio. Os dados brutos retirados de cada conjunto anual formado por Relatório e Parecer Prévio podem ser obtidos junto à autora⁷¹. As matrizes da codificação resultantes encontram-se no anexo 1 da tese.

Para fechar algumas das lacunas deixadas pelo material empírico, foram realizadas, após a finalização da primeira versão do ensaio, entrevistas semiestruturadas com quatro participantes do subsistema da política de controle⁷².

É necessário frisar que, embora o material seja vasto (cobrindo 29 anos em milhares de páginas de um instrumento de fiscalização que avalia todas as atividades do Poder Executivo federal), ele não representa a totalidade da atuação do Tribunal na época estudada. Por exemplo, a jurisprudência da corte de contas, que é apenas tangenciada nos documentos analisados⁷³, é vastíssima. Para se ter uma ideia, só em 2018, mais de 30 mil acórdãos foram publicados pelo TCU. Sem falar na abundante doutrina interna, presente em manuais, artigos, ensaios, dissertações, teses, e na Revista do TCU. Isso significa que o material empírico analisado na tese, mesmo que significativo, cobre apenas uma parte

⁷¹ Eles estão disponíveis em uma pasta no Google Drive e podem ser acessados mediante contato pelo e-mail patriciavieira.costa@gmail.com.

⁷² As entrevistas foram realizadas online, via Zoom, gravadas e transcritas, sob condição de anonimato.

⁷³ Com o passar dos anos, tornou-se cada vez mais comum a referência a acórdãos do TCU nos Relatórios do Tribunal sobre a PCPR.

da produção do TCU. Ou seja, não sintetiza de forma plena os processos de ampliação das atribuições e jurisdição do Tribunal no período. Assim sendo, é necessário reconhecer que haverá certo grau de incerteza nas inferências realizadas a partir dessas fontes.

Outro ponto importante é a contextualização. Segundo Lowndes e Roberts (2013), a análise da mudança e da estabilidade institucional deve ter em conta a interação entre os atores, as restrições institucionais e os *desafios contextuais*. A análise contextual também é fundamental na metodologia do rastreamento de processos, para ajudar a “identificar eventos relevantes que constituem a sequência ou processo de interesse” (FALLETI, 2016, p. 457) e a desvendar o funcionamento dos mecanismos causais envolvidos.

Por isso, além da apresentação dos dados empíricos para análise, este ensaio também traz informações para contextualizar o momento de elaboração dos Relatórios e Pareceres Prévios do TCU e dos Relatórios de Atividades do TCU em cada governo. As contextualizações são breves e enfocam eventos que afetaram fortemente os governos, como crises econômicas e escândalos de corrupção. Há também informações sobre a aprovação de leis que impactaram o subsistema da política de controle. Todas essas informações de contexto foram retiradas de uma grande quantidade de reportagens publicadas por veículos de comunicação como *Correio Braziliense*, *Exame*, *Galileu G1*, *iG*, *R7*, *Superinteressante*, *Terra* e *UOL* (incluindo textos de “retrospectivas” anuais de acontecimentos feitos por alguns desses veículos).

Entre os principais achados deste primeiro ensaio estão fortes indícios da presença praticamente constante dos mecanismos de mudança institucional gradual de *conversão* e *sobreposição*, ativados de maneira deliberada pelo TCU. O Tribunal parece ter sido bem-sucedido na maior parte de suas tentativas de ativar esses mecanismos, mas sofreu alguns revezes ao enfrentar atores mais capacitados ou com grande poder de veto.

Nas mudanças que ocorreram de modo mais abrupto, que em sua maior parte não podem ser creditadas à ação do Tribunal (à exceção das mudanças proporcionadas pelo RITCU e, em parte, pela LOTCU), entraram em cena os mecanismos de *aprendizado político*, *consequência funcional*, *dependência da trajetória* e *feedback positivo*. No caso desses mecanismos de mudança abrupta, os indícios não vieram do material empírico, mas da literatura e de informações de contexto levantadas para subsidiar o ensaio.

Também há indícios de isomorfismo – e, neste caso, eles vêm do material empírico. Notou-se, ainda, a presença do “viés de *accountability*” descrito por Behn (2001) (ver capítulo 2).

Note-se que, embora esta pesquisa aborde várias questões relativas ao marco legal, não existiu qualquer pretensão de analisar as mudanças sob a perspectiva de sua validade ou adequação do ponto de vista jurídico. O que se busca é identificar e compreender os mecanismos que entraram em ação para viabilizar as mudanças institucionais.

O ensaio está organizado em oito partes. Após esta parte introdutória, há considerações sobre o marco inicial da pesquisa, a Constituição de 1988. Em seguida, é feita a apresentação e análise do material empírico, dividida em cinco estágios evolutivos do TCU e da política de controle. Por fim, há uma seção com consolidação, análise e discussão dos achados, seguida das considerações finais.

7.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

É virtualmente unânime, na literatura sobre mudanças no controle externo no Brasil, apontar a Constituição de 1988 como um ponto de inflexão que seguiu a conjuntura crítica da redemocratização (FILGUEIRAS, 2018; GOMES, 2006; LINO; AQUINO, 2020; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; MELO, 2008; ROCHA, 2003; SPECK, 2000; TEIXEIRA; ALVES, 2011). Algumas das modificações trazidas pela nova Carta já foram apresentadas no capítulo 2, como a perda de espaço do Poder Executivo em favor do Legislativo nas indicações dos membros do colegiado do TCU⁷⁴. Outra mudança foi que as receitas públicas federais passaram a ser fiscalizadas pelo Tribunal (antes eram apenas as despesas). Além disso, as multas aplicadas pela corte de contas passaram a ter *status* de títulos executivos⁷⁵.

⁷⁴ Antes todos eram indicados pelo Poder Executivo. Com a CF/1988 (art. 73, § 2º), o presidente da República passou a indicar apenas três dos nove membros, sendo que só um dos três é de livre escolha. Os demais vêm, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) – em ambos os casos, indicados em lista tríplice pelo Tribunal.

⁷⁵ Na prática, esta mudança é prejudicada pela judicialização das cobranças (ROCHA, 2006; MELO, 2008).

Mas as mudanças que mais interessam neste ensaio são outras, relativas aos fundamentos constitucionais da atividade de controle. A CF/1988 ampliou o mandato do TCU ao fixar novos parâmetros para o controle, que passou a englobar a apreciação contábil, financeira, orçamentária, *operacional* e patrimonial, e a se pautar pelos princípios de *legitimidade*, *legalidade* e *economicidade* (CF/1988, art. 70). “Estas mudanças abriram caminho para que o TCU pudesse exercer o controle também da efetividade de projetos e programas através de auditoria de desempenho [operacional]” (MELO, 2008, p. 38), indo além da apreciação de contas e de conformidade. Melo (2008) e Rocha (2003) entendem que essas mudanças mostram que a Constituição de 1988 incorporou inspirações gerencialistas de eficiência e desempenho preconizadas pela nova gestão pública (NGP). Gomes (2006), por outro lado, acha que isso não aconteceu, porque a disseminação dos preceitos da NGP era incipiente no Brasil à época dos debates da Constituinte.

Gomes (2006) acredita que o TCU deu interpretação equivocada ao termo “operacional”, trazido pela nova Constituição, ao associá-lo a resultados ou desempenho, de modo a justificar as chamadas “auditorias operacionais” (como discutido no capítulo 2). Segundo o pesquisador, na verdade o termo “relaciona-se a procedimentos, a operações, a meios; não diretamente a fins”. Essa interpretação (supostamente) equivocada feita pelo Tribunal conduziria à “extrapolação das atribuições do TCU” (GOMES, 2006, p. 269), ao interferir, por exemplo, em decisões técnicas tomadas por agências reguladoras independentes, gerando conflito de jurisdição (questão também discutida no capítulo 2). Vale destacar aqui que dois dos entrevistados nesta pesquisa⁷⁶ deram a entender que o termo “operacional” já havia sido cunhado pelo TCU, antes mesmo da CF/1988, para referir-se às auditorias de desempenho. Deste modo, é provável que a palavra “operacional” tenha aparecido na Constituição por influência do próprio Tribunal, mas o entendimento dos constituintes a respeito dessa palavra como sinônimo de desempenho ou de performance é questionável⁷⁷.

Rosilho (2016, p. 338) aponta a falta de clareza da Constituição sobre os contornos do termo “operacional” e sobre os princípios que norteiam o controle (legitimidade, legalidade e economicidade) como um convite à ampliação dos poderes da corte de contas. Para o autor, a Constituição de 1988, “ao genericamente autorizar o TCU a realizar

⁷⁶ Entrevistados 1 (com experiência no TCU) e 4 (com experiência na gestão pública federal).

⁷⁷ Ou seja, ela pode ter sido incluída inadvertidamente, com os constituintes considerando sua acepção relacionada a meios, e não a “nova” acepção do TCU relacionada a desempenho.

fiscalizações operacionais e a utilizar novos parâmetros de controle, sem definir com clareza suas possibilidades e limites, deu ensejo a leituras ampliativas de suas competências e atribuições”. Ou seja, a ambiguidade dos dispositivos da Carta Magna que fundamentam a atividade de controle teria aberto o caminho para mudanças institucionais graduais, como as descritas por Mahoney e Thelen, no TCU e na política de controle externo. Segundo Mahoney e Thelen (2010, p. 11) “[a]tores com interesses divergentes disputarão os espaços que essa ambiguidade proporciona, pois questões de interpretação e implementação podem ter profundas consequências para a alocação de recursos e resultados substantivos”.

Nesta pesquisa, a chegada da Constituição de 1988 é vista como uma mudança relevante, resultado da conjuntura crítica do fim da ditadura e início da Nova República. Era um momento em que se buscava limitar as possibilidades de abusos por parte do Poder Executivo, como os que haviam ocorrido durante os governos militares. Desta forma, o contexto proporcionava um terreno fértil para a ampliação dos poderes do TCU nos anos subsequentes, estabelecendo controles mais rigorosos sobre a Administração Pública.

A seguir, analisa-se, com base no contexto e no material empírico, as mudanças no TCU e na política de controle externo desde a promulgação da Constituição de 1988 até o final do governo Temer. O exame mais detido do material empírico ensejou um novo olhar sobre a periodização, agora organizada numa lógica de “estágios evolutivos” do TCU e da política de controle, partindo da “virada” proporcionada pela redemocratização e pela chegada da nova Constituição. Os estágios são os que seguem.

- Estágio 1: Reposicionando o TCU à luz da nova Carta (governos Sarney, Collor e Itamar, 1989 a 1994)
- Estágio 2: O TCU começa a ocupar novos espaços (governo FHC, 1995 a 2002)
- Estágio 3: O TCU consolida seus avanços (governo Lula, 2003 a 2010)
- Estágio 4: A “soberania” do TCU (governo Dilma, 2011 a 2016)
- Estágio 5: Limites à expansão da atuação do TCU? (governo Temer, 2017⁷⁸ a 2018)

⁷⁸ Temer assumiu em 2016, mas esse período foi analisado em conjunto com o último ano de Dilma.

7.3 ESTÁGIO 1: REPOSICIONANDO O TCU À LUZ DA NOVA CARTA (GOVERNOS SARNEY, COLLOR E ITAMAR, 1989 A 1994)

7.3.1 Governo José Sarney (1989)⁷⁹

7.3.1.1 Contexto

1989 foi o ano da queda do Muro de Berlim. No Brasil, o início do ano foi marcado pelo lançamento do *Plano Verão*⁸⁰ e pela chegada de uma nova moeda, o cruzado novo. A taxa de inflação acumulada no ano foi de 1.863,6% pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁸¹. 1989 também foi o ano das primeiras eleições presidenciais diretas no Brasil desde 1960. Fernando Collor derrotou Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno. Lembrando que 1989 foi o primeiro ano de vigência da nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988.

7.3.1.2 Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1989 no relatório da CMO

O documento referente a 1989 a que se teve acesso para esta pesquisa foi o Relatório sobre as contas do presidente Sarney apresentado pelo senador Lourival Baptista (PDS-SE) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁸². Ou seja, não foi um documento do TCU, embora remeta a ele, com reproduções de passagens inteiras. As informações setoriais apresentadas no Relatório resumiram-se às áreas que o

⁷⁹ O governo Sarney foi de março de 1985 a março de 1990. No entanto, como dito anteriormente, só entraram nesta pesquisa as contas apreciadas após a promulgação da Constituição de 1988.

⁸⁰ Duas tentativas anteriores de debelar a inflação já haviam sido feitas durante o governo Sarney, com os planos *Cruzado* (1986) e *Bresser* (1987).

⁸¹ Medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁸² Como explicado no capítulo sobre metodologia, o TCU disponibiliza em seu *site* os documentos relativos a 1995 em diante. Não foi possível obter documentos anteriores porque a biblioteca do órgão permaneceu fechada durante a realização desta pesquisa, em razão da pandemia de Covid-19.

próprio Poder Executivo decidiu enfatizar: cultura, desenvolvimento social (educação, saúde, previdência e assistência social, trabalho), relações exteriores e privatização.

O relator demonstrou satisfação pelo sucesso na privatização de 17 empresas, permitindo que o governo avançasse no sentido de priorizar “suas atividades típicas – os serviços públicos”⁸³ (BRASIL, 1991, p. 2.364). No mais, o Relatório em geral é descritivo das atividades e da contabilidade do governo em 1989, sem maiores críticas à atuação do Poder Executivo no exercício.

A checagem da conformidade às regras não apareceu de forma marcada no Relatório do senador. As contas do presidente José Sarney relativas ao exercício de 1989 foram as primeiras a ser apreciadas pelo TCU e pelo Congresso à luz da nova Constituição, portanto não havia práticas de fiscalização e avaliação consolidadas. A Lei Orçamentária para 1989 havia sido elaborada na vigência da Constituição anterior, mas a execução e o controle ocorreram sob a nova Carta.

A Constituição de 1988 foi muito citada no Relatório não por questões de conformidade às regras, mas no sentido de fortalecer a narrativa sobre a necessidade de um controle externo forte para fazer frente à hipertrofia do Poder Executivo observada durante a ditadura militar e para garantir o uso adequado dos recursos públicos, evitando a corrupção. Para o relator, a nova Carta “garante o equilíbrio desejável e indispensável entre os Poderes de uma República democrática”, atribuindo ao Congresso Nacional poderes de fiscalizar, em nome da sociedade, “o bom emprego do dinheiro público” (BRASIL, 1991, p. 2.361). Nessa narrativa, os “personagens” capazes de proporcionar o aperfeiçoamento da eficiência, eficácia e efetividade são o Congresso e a corte de contas.

O relator frisou ainda que a Constituição, em seu artigo 70 (*caput*), incorporou ao controle externo, exercido pelo Legislativo com o auxílio do TCU,

poderes para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. (BRASIL, 1991, p. 2.390).

⁸³ O que denota uma visão liberal, de Estado “enxuto”.

Assim sendo, a fiscalização feita pelos controladores externos passa a: 1) contar com nova modalidade, a operacional; 2) alcançar mais sujeitos, na administração indireta⁸⁴; e 3) observar mais critérios, como a economicidade. Em suma, a narrativa enfoca o aumento do poder do controle externo proporcionado pela nova Constituição, no intuito de colocar limites à atuação do Poder Executivo.

De acordo com o Relatório, houve avanço também no controle interno, em 1989, com a implantação do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) – que veio juntar-se ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), implantado em 1987 – para “atualização e transparência das atividades administrativas, financeiras, operacionais, patrimoniais e contábeis na esfera do Governo Federal” (BRASIL, 1991, p. 2391).

Já o Congresso Nacional, na opinião do relator, poderia ter avançado mais em recursos de informática. Para ter uma ideia da situação ainda embrionária do controle das contas de governo pelo Congresso, o relator mencionou uma série de limitações:

- Inexistência de estrutura organizacional na CMO;
- Falta de informações básicas;
- Indisponibilidade de bancos de dados no Poder Legislativo;
- Inexistência de um Plano Plurianual;
- Inexistência de Lei Complementar específica que discipline a matéria orçamentária⁸⁵;
- Inexistência de Regimento Interno Comum do Congresso Nacional que discipline o processo legislativo-orçamentário.

Por fim, o senador apontou as limitações do TCU: insuficiência de pessoal qualificado, inexistência de lei orgânica e insuficiência de dotação orçamentária por força de cortes feitos pelo Poder Executivo. Nos anos seguintes, tanto o Congresso quanto o TCU trabalharam para remover essas limitações.

⁸⁴ Incluindo as empresas estatais, que passaram a ter de prestar contas.

⁸⁵ Sobre este assunto, ver o final da próxima seção, sobre o governo Collor.

4.3.2 Governo Fernando Collor (1992)⁸⁶

7.3.2.1 Contexto

Logo após a posse do presidente Collor, em 1990, foi anunciada uma nova tentativa de conter a hiperinflação, popularizada como *Plano Collor I*. A medida mais lembrada do plano ficou conhecida como “confisco”: o bloqueio, por um período de 18 meses, de 80% dos depósitos em conta corrente, caderneta de poupança e aplicações financeiras que excedessem 50 mil cruzados novos. A decisão gerou perplexidade e uma corrida (infrutífera) de correntistas e poupadores aos bancos.

No início de 1991 veio o *Plano Collor II*, com congelamento de preços (medida também presente no plano anterior). Diante do fracasso desses planos, em meados de 1991 foi lançado o *Plano Marcílio*, sem congelamentos e com um empréstimo de 2 bilhões de dólares do Fundo Monetário Internacional (FMI) para reforçar as reservas internacionais. Nenhuma dessas iniciativas foi capaz de debelar de modo perene a inflação.

Em maio de 1992, a revista *Veja* publicou entrevista na qual Pedro Collor, irmão do então presidente, denunciou esquema de corrupção envolvendo o tesoureiro da campanha de Fernando Collor, Paulo César Farias, que intermediava interesses do setor privado junto ao governo. Em junho, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os negócios de PC Farias no governo Collor. Em agosto, a CPI aprovou relatório que incriminava o presidente.

Houve uma onda de manifestações contra o presidente em todo o país, e em outubro teve início o processo de *impeachment*. Collor foi afastado, sendo substituído por seu vice, Itamar Franco. Collor renunciou em 29 de dezembro para tentar evitar o *impeachment*, mas não escapou da decisão (tomada no dia seguinte), que o fez perder o mandato e ficar inelegível por oito anos.

⁸⁶ O governo Collor foi de março de 1990 a dezembro de 1992, quando ele renunciou e sofreu *impeachment* (ele já havia sido afastado de suas funções desde outubro de 1992). Os documentos disponíveis para análise deste período são relativos ao exercício de 1992, e tratam da atuação de Collor até o início de outubro. A partir daí, até o final do exercício, o responsável é Itamar.

A entrevista na revista *Veja* causou enorme impacto, em grande medida porque as acusações vinham do próprio irmão do presidente. Mas as denúncias envolvendo PC Farias já vinham acontecendo desde o final de 1991. Foi nesse contexto, de preocupação com a corrupção envolvendo recursos públicos, e de um Poder Executivo desgastado frente à opinião pública e ao Congresso, que ocorreu a aprovação da Lei de Improbidade Administrativa⁸⁷ e a da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU)⁸⁸ (ROSILHO, 2016). A LOTUCU dispõe sobre organização, funcionamento, estrutura, normas funcionais aplicáveis a ministros e ministros-substitutos e sobre o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Também inclui sanções e obrigações impostas a terceiros, além de normas processuais, como garantias e prazos processuais, recursos e medidas cautelares (CHAVES, 2020).

7.3.2.2 Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1992 no relatório da CMO

Mais uma vez, o documento disponível para a pesquisa não veio diretamente do TCU. Foram usados os textos dos relatores das contas de 1992 na CMO. Cabe uma explicação sobre o curioso processo de tramitação dessas contas na Comissão. Os debates aconteceram em 1996, bem depois do *impeachment* do presidente Collor. O Parecer Prévio do TCU havia declarado que as contas de 1992 estavam “em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, *ressalvados atos porventura controversos ou irregularidades de gestão administrativa ocorridos no período, os quais serão julgados isoladamente, na forma da Lei*” (BRASIL, 1996a, p. 17.043, grifo próprio). O trecho destacado acima causou grande controvérsia na CMO. Houve parlamentares que entenderam que o TCU se eximiu de expressar uma opinião clara. Outros entenderam ser papel do Congresso tomar uma decisão que envolveria aspectos políticos, relacionados ao *impeachment* do presidente Collor. Daí a sequência de eventos descrita abaixo.

O primeiro relator na CMO, deputado Paulo Gouvêa (PFL-SC), entendeu que o exame das contas deveria ser feito em separado para os dois períodos de gestão em 1992, o de Collor (de janeiro a setembro) e o de Itamar (de outubro a dezembro), de modo a permitir

⁸⁷ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

⁸⁸ Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

“individualizar responsabilidades” (BRASIL, 1996a, p. 17.047). Contudo, sob o argumento de que não havia provas de que os fatos que embasaram o *impeachment*, ocorridos em 1990 e 1991, tivessem se repetido em 1992, o relator propôs a aprovação tanto das contas de Collor quanto das de Itamar. Esse relatório foi rejeitado pela CMO.

Um novo relatório foi elaborado pelo deputado Sérgio Miranda (PCdoB-MG). Ele deixou claro que não existe obrigatoriedade de o Congresso seguir a recomendação feita no Parecer Prévio do TCU (no caso, pela aprovação das contas). Isso porque o trabalho da Corte de Contas representa “uma avaliação estritamente técnica das contas sob o prisma da legalidade e observância das normas contábeis, orçamentárias e financeiras” (BRASIL, 1996a, p. 17.027), enquanto o julgamento do Congresso é político. Na avaliação de Miranda, o presidente quebrou seu compromisso constitucional, presente no artigo 78 da Constituição de 1988, de “manter, defender, e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do país”, além de desrespeitar os princípios gerais da Administração (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade) presentes no artigo 37.

Foi assim que a CMO rejeitou uma parte das contas do exercício de 1992 (de responsabilidade de Collor), e aprovou outra parte (de responsabilidade de Itamar), mesmo reconhecendo o diagnóstico do TCU de que o desempenho da gestão foi “mediocre” em ambos os períodos julgados. Embora o tom tenha sido muito mais crítico do que o usado na apreciação das contas de 1989, as observações sobre as contas continuaram sendo genéricas. Itamar foi escusado devido ao legado ruim recebido de seu antecessor.

É curioso observar que, ao contrário da situação ocorrida com a presidente Dilma Rousseff, em que a apreciação das contas (pelo TCU) ajudou a desencadear e influenciou o *impeachment*, no caso de Collor foi o *impeachment* que influenciou a apreciação das contas (pelo Congresso). Note-se que, até hoje, a votação das contas do exercício de 1992 não foi concluída pela Câmara e pelo Senado⁸⁹. Como dito anteriormente (na descrição do corpus, no capítulo sobre metodologia), uma reportagem publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* afirmou que a eventual rejeição das contas de Collor relativas a 1992

⁸⁹ As contas de 1990 e 1991 sequer tiveram indicação de relator na CMO.

poderia tê-lo tornado inelegível por mais oito anos, prejudicando sua campanha de reeleição ao Senado em 2014.

O relatório sobre as contas de 1992 aprovado na CMO dá um “puxão de orelhas” no TCU por não levar em conta, em seus Pareceres Prévios, aspectos ressaltados pelo próprio Tribunal nos Relatórios de anos precedentes. “Assim, cada Parecer Prévio é apresentado como fosse o primeiro trabalho do Tribunal e sem conexão formal e sistematizada com Pareceres Prévios de exercícios anteriores” (BRASIL, 1996a, p. 17.026). Sugere-se que o TCU se esforce para estabelecer a prática de articular ao menos os fatos ocorridos a cada gestão presidencial. O TCU viria, sim, a adotar essa prática, mas não de imediato – o que indica que no início dos anos 1990 ainda não havia recursos, organização e massa crítica para tanto no Tribunal. O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal e na realização de pesquisas em parceria com o TCU, afirmou que essa situação começaria a mudar em meados dos anos 1990, com a entrada de novos servidores por concurso após muitos anos sem renovação dos quadros do TCU.

O relatório da CMO também traz uma autocrítica, em especial quanto ao fato de que o Congresso ainda não havia aprovado, em 1996 (ou seja, oito anos após a promulgação da nova Constituição), a Lei Complementar que viria a tratar do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das normas de gestão financeira e patrimonial da administração e das condições para a instituição e funcionamento de fundos. Ou seja, faltava uma regra importante para pautar os trabalhos tanto do controlado quanto dos controladores. Até hoje essa norma não foi aprovada⁹⁰ (CONTI, 2016).

7.3.3 Governo Itamar Franco (1993)⁹¹

⁹⁰ Existe projeto de autoria do senador Tasso Jereissati (PLS 229/2009) a esse respeito. Atualmente ele está na Câmara (PLP 295/2016), parado desde 2019. Note-se que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabeleceu regras sobre a LDO, mas não sobre o PPA. Por ora, continua valendo a Lei nº 4.320/1964.

⁹¹ Aqui a análise de documentos relativos ao governo Itamar restringe-se ao ano de 1993 porque as contas de Itamar em 1992 já foram comentadas na seção anterior. Além disso, como dito no capítulo sobre metodologia, não foi possível ter acesso ao Relatório e ao Parecer Prévio de 1994 porque eles não estão disponíveis *online*, e a biblioteca do TCU permaneceu fechada ao público externo na pandemia (também houve restrições de acesso às bibliotecas do Senado e da Câmara no período. Somente documentos disponíveis *online* puderam ser acessados).

7.3.3.1 Contexto

Em 1993 houve plebiscito sobre a forma e o sistema de governo brasileiro, e o resultado foi que o Brasil continuaria como uma República presidencialista. 1993 também foi o ano em que veio à tona um grande escândalo de corrupção, batizado pela mídia de “escândalo dos anões do orçamento”. Na tramitação do orçamento, deputados federais favoreciam empreiteiras com a inclusão de verbas orçamentárias para grandes obras, em troca de comissões⁹². O escândalo ensejou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

No mesmo ano (1993), o Congresso aprovou a Lei de Licitações e Contratos Administrativos⁹³, que estabelece as normas para licitações e contratos da Administração Pública. Foi um marco importante para o subsistema da política de controle porque os tribunais de contas (TCs), além de responsáveis pelo controle das despesas decorrentes dos contratos, ficaram encarregados de receber denúncias de irregularidades na aplicação da nova Lei. Os TCs também passaram a poder examinar os editais das licitações e determinar correções, se julgassem necessário. Isso abriu novas e importantes frentes de atuação para os controladores. Outro marco do subsistema em 1993 foi a aprovação da nova versão do Regimento Interno do TCU (RITCU), a primeira elaborada à luz da Constituição de 1988 e da LOTCU.

Também em 1993, Fernando Henrique Cardoso assumiu o cargo de ministro da Fazenda e a moeda brasileira passou a ser o cruzeiro real.

Em 1994, a CPI do Orçamento (decorrente do escândalo dos anões) aprovou o pedido de cassação dos mandatos de 18 parlamentares. A CPI também determinou que o TCU encaminhasse à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalizações (CMO) relação de obras com indícios de irregularidades graves. Tais listas de obras passaram a ser incluídas em todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a partir de 1997 (já no governo de Fernando Henrique). As obras elencadas ficam impedidas de receber recursos públicos federais até que as irregularidades sejam sanadas. O escândalo e a CPI tiveram

⁹² Outra prática identificada nesse escândalo foi a destinação de recursos de emendas parlamentares a entidades filantrópicas ligadas a parentes e laranjas.

⁹³ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que substituiu o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, e que atualmente “convive” com a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

vasta cobertura midiática, gerando um ambiente de aversão à corrupção e demandas por mais fiscalização e punições. Este é um marco para o subsistema da política de controle citado por autores como Melo (2008), Filgueiras e Araújo (2014) e Salvatori (2020). O entrevistado 2, que tem experiência de trabalho no TCU, apontou que a necessidade de elaborar as listas de obras transformou o TCU em um *veto player* em termos de contratos para grandes obras. Além disso, a nova atribuição levou o Tribunal a investir em capacitação para exercê-la. “No caso das obras, a demanda do Congresso veio antes da capacitação do Tribunal, ele foi meio reativo e passou anos investindo em qualificação”. Contudo, de acordo com o entrevistado, nas décadas seguintes o Tribunal passou a ser proativo, investindo em capacitação nas áreas de seu interesse muitos anos antes de ter a chance de atuar nessas áreas.

Também em 1994, foi criada Secretaria Federal de Controle (SFC)⁹⁴, responsável pelo sistema de controle interno do Poder Executivo, e teve início a implementação do Plano Real, iniciativa para estabilização econômica que envolveu ajuste fiscal, desindexação por meio da Unidade Real de Valor (URV), e o lançamento de uma nova moeda, o real. O sucesso do plano robusteceu a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que derrotou Luiz Inácio Lula da Silva no primeiro turno da eleição presidencial.

7.3.3.2 Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre 1993 no relatório da CMO

Além de uma avaliação mais formal de receitas e despesas, o Relatório do TCU trouxe análises um pouco mais aprofundadas sobre várias políticas públicas, como combate ao analfabetismo, saúde, infraestrutura e combate à fome e à miséria. Todas receberam muitas críticas, seja por resultados ruins ou por problemas de gestão.

No caso das estatais, o TCU repetiu um registro de não conformidade a regras que já havia sido feito em relatórios anteriores, porque várias estatais excederam o limite de repasses a seus fundos de pensão, contrariando a LDO e a lei que tratava das relações entre entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras no âmbito da

⁹⁴ A SFC fazia parte da estrutura do então Ministério da Fazenda. Mais tarde seu nome mudaria para Secretaria Federal de Controle Interno.

Administração Pública Federal⁹⁵. O TCU, contudo, não fez referência ao fato de esse ser um problema reiterado – demonstrando que a CMO estava correta quando apontou anteriormente o Tribunal fazia cada Relatório como se fosse o primeiro, sem estabelecer conexões com os documentos anteriores.

O TCU deixou a cargo do Congresso “formular as recomendações visando ao saneamento dos procedimentos irregulares” (BRASIL, 1996b, p. 3). Ainda não havia a prática do TCU de formular ele mesmo as recomendações. A impressão que se tem é de que o Tribunal ainda estava “tateando”, testando o terreno para saber até onde poderia avançar com o Relatório e o Parecer Prévio. A assertividade da corte de contas nesse assunto veio com o passar do tempo. Dada a “timidez” do TCU naquele momento, ficou a cargo da CMO recomendar que se oficiasse o presidente da República para que tomasse “providências enérgicas” no sentido de:

- a. Eliminar a prática de gastos sem previsão orçamentária;
- b. Fazer a cobrança ou a prestação de contas dos valores inscritos em “Diversos Responsáveis”;
- c. Tornar efetiva a cobrança da dívida ativa da União;
- d. Adotar medidas para a cobrança judicial dos valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- e. Fortalecer o sistema de controle interno do Poder Executivo, ampliando os quadros e melhorando a remuneração.

Os itens *a*, *c* e *d* voltariam a aparecer muitas vezes nos relatórios do TCU sobre as contas presidenciais ao longo dos anos. Quanto ao item *e*, o diagnóstico do TCU envolveu as seguintes constatações: subposicionamento hierárquico do órgão central do sistema; execução de atividades que não são típicas do controle interno pelo órgão central; falta de autonomia e independência; escassez de recursos humanos, financeiros e materiais; ausência de investimento em treinamento e aperfeiçoamento; e ocupação de cargos de liderança nas Secretarias de Controle Interno (Cisets) por pessoas estranhas ao sistema. Com o passar dos anos, essa situação do controle interno mudou muito, em especial após o advento da Controladoria-Geral da União (CGU), já no governo Lula.

⁹⁵ Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, revogada.

Embora o TCU tenha se mostrado mais capaz de analisar as políticas públicas e bastante mais crítico, tornando isso uma prática, as recomendações de “providências enérgicas” (feitas pelo Congresso) não conduziram a grandes mudanças – o que fica claro quando se verifica que a maior parte das recomendações voltou a aparecer em Relatórios e Pareceres subsequentes. No que diz respeito especificamente a contas, houve checagem de conformidade a regras, em especial às autorizações da LOA.

O quadro abaixo mostra o ministro relator, a posição adotada pelo TCU no Parecer Prévio, e a presença (ou não) de ressalvas, recomendações ou providências, para os processos de prestação de contas do presidente da República nos governos Sarney, Collor e Itamar nos anos de 1989, 1992 e 1993.

Exercício	Governo	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas, recomendações ou providências
1989	Sarney	Marcos Vilaça	Contas “em condição de ser aprovadas”	-
1992	Collor-Itamar	Olavo Drummond	Contas “em condição de ser aprovadas” (ressalvados atos controversos ou irregularidades de gestão)	O TCU ressalvou, genericamente, atos controversos ou irregularidades de gestão
1993	Itamar	Luciano Brandão Alves de Souza	Contas “em condição de ser aprovadas” (TCU preferiu não fazer recomendações para sanar irregularidades. Entendeu que fazê-las deveria ficar a critério do Congresso)	O Congresso colocou a necessidade de 5 “providências enérgicas”

Fonte: Congresso Nacional. Elaboração própria.

Obs.: Não havia relatórios da CMO disponíveis para os anos de 1990, 1991 e 1994.

QUADRO 13 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República – governos Sarney, Collor e Itamar (1989, 1992 e 1993)

No intuito de produzir mais um tipo de informação a partir do corpus de dados, foi feita uma tentativa de classificar as providências, ressalvas e recomendações deste e dos demais estágios evolutivos. A ideia era enquadrá-las em um dos cinco tipos de fiscalização a serem exercidos pelo controle externo de acordo com o *caput* do artigo 70 da Constituição (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial). Dada a importância das regras para este estudo, buscou-se observar também

se as providências, ressalvas ou recomendações envolviam questões de conformidade a regras formais de diversos tipos (como os dispositivos da CF/88, a LDO, a LOA, a LRF e normas de auditoria e contabilidade pública).

O procedimento de classificação mostrou-se inviável porque, em muitos casos, uma mesma providência, recomendação ou ressalva envolvia dois, três ou até quatro tipos de fiscalização, e as questões de conformidade nem sempre estavam explícitas no texto (embora muitas vezes pudessem ser deduzidas). Diferentes tentativas de classificação redundaram em resultados diferentes a cada nova investida (foram feitas três rodadas de tentativa de classificação, incluindo todos os governos cobertos pela pesquisa). Diante da impossibilidade de obter um resultado consistente, a tentativa de classificação foi deixada de lado. Mas ainda assim foi mantida em mente a questão da conformidade a regras (ou seja, observar se as providências, recomendações ou ressalvas envolviam conformidade). Retomaremos essa questão adiante neste ensaio.

7.3.4 Análise do primeiro estágio evolutivo

Como vimos, em 1989, primeiro ano completo de vigência da nova Constituição, o TCU ainda não havia tido chance de desenvolver as práticas que seriam observadas sob o regime constitucional recém-inaugurado. sequer havia Plano Plurianual (PPA), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente havia sido aprovada sob o regime anterior. Visto que práticas ainda não haviam sido criadas e regras como PPA e LOA eram inexistentes ou de outro período, restavam as narrativas. Estas, sim, puderam ser exploradas pelo TCU e pelo Congresso no início do primeiro estágio evolutivo.

Uma das narrativas empregadas era mais genérica, sobre a importância de um controle externo forte para fazer frente à hipertrofia do Poder Executivo (observada durante a ditadura militar), proporcionando maior equilíbrio entre os poderes. Outra narrativa era um pouco mais específica, sobre a importância do bom uso dos recursos públicos pelo governo – resultado a ser obtido sob vigilância constante do controle externo.

Curiosamente, foram essas duas narrativas que embasaram a criação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) na época da transição de monarquias absolutistas para

monarquias constitucionais ou para regimes republicanos. Com a criação do TCU, no final do século XIX, não foi diferente⁹⁶. Ao remeter a essas mesmas narrativas logo no início da vigência da Constituição de 1988, o TCU (e o Congresso) buscavam recompor os alicerces (abalados durante a ditadura) que sustentariam a atuação do Tribunal nos anos e décadas seguintes.

O material empírico explicita as fragilidades do controle externo em 1989, tanto no âmbito do Congresso quanto no do TCU. Neste último, faltavam recursos orçamentários, pessoal qualificado e uma lei orgânica⁹⁷. Não espanta, portanto, que as informações setoriais do Relatório se resumissem àquilo que o próprio Poder Executivo quis destacar, e que o texto tenha sido meramente descritivo, sem maiores críticas ao governo.

No âmbito do controle interno também havia enormes fragilidades, mas ao menos um avanço a comemorar, a implantação do Siape (que veio juntar-se ao Siafi). O uso desse tipo de sistema de informação, além de relevante do ponto de vista gerencial, proporciona insumos fundamentais às atividades de controle interno e externo (POWER, 1997).

Uma indicação de que nesse estágio o TCU ainda estava “testando” os limites de sua atuação junto ao Congresso no julgamento das contas do presidente foi o fato de ter encaminhado um parecer ambíguo quanto à PCPR de 1992, ano do *impeachment* do presidente Collor. Diante da condição de auxiliar do Congresso no processo de julgamento das contas do presidente (dada ao Tribunal pela CF/1988), o TCU pareceu adotar uma posição de cauteloso respeito, deixando considerações de natureza política para os parlamentares. Outro indicativo da atuação ainda incipiente do Tribunal foi a reclamação do Congresso quanto ao fato de a corte de contas não fazer qualquer conexão entre os aspectos ressaltados no Relatório de 1992 (o quarto após a CF/1988) e os que haviam sido destacados em seus Relatórios anteriores⁹⁸.

Além do *impeachment* de Collor, o ano de 1992 foi marcado pela aprovação da Lei de Improbidade Administrativa e da LOTCU. Segundo Rosilho (2016), a LOTCU ampliou

⁹⁶ A Exposição de Motivos do Decreto nº 966-a, de 7 de novembro de 1890, que criou o TCU, traz as duas justificativas (BRASIL, 1890/1999).

⁹⁷ Como se sabe hoje, todos esses empecilhos à atuação do Tribunal foram superados com folga ao longo dos anos.

⁹⁸ Posteriormente, como veremos, o TCU viria a adotar a prática de estabelecer cada vez mais conexões, não só com Relatórios e Pareceres Prévios anteriores, mas também com outros tipos de fiscalização, como prestações de contas ordinárias e auditorias operacionais.

as possibilidades de o Tribunal praticar atos de comando, e autorizou-o a editar normas, mas sem deixar claro até onde iria tal competência normativa. Deste modo, a LOTCU ampliou os poderes do Tribunal e criou ambiguidades quanto aos limites de sua atuação, como discutiremos em mais detalhe adiante, e no segundo ensaio. Assim como a LOTCU, a Lei de Improbidade também incorporou dispositivos ambíguos, em especial ao colocar como ato de improbidade tudo o que atenta contra princípios de administração pública vagos, como *imparcialidade e lealdade às instituições*.

No ano seguinte (1993), foi promulgada a Lei de Licitações e a corte de contas aprovou o RITCU. A LOTCU havia delegado ao RITCU a normatização de vários temas. Assim, o Regimento Interno detalha o exercício de praticamente todas as competências que a legislação prevê para o Tribunal. De acordo com Rosilho (2016), o RITCU não só ampliou o campo de atuação da corte de contas como deixou espaço para novas ampliações no futuro, dada a falta de clareza de alguns de seus dispositivos, como será mostrado em maior detalhe no segundo ensaio.

Em 1993, o Relatório passou a conter análises um pouco mais aprofundadas sobre políticas públicas, criticando resultados ruins ou problemas de gestão. Eram os primeiros passos para alargar a atuação do TCU, que começava a acompanhar o *desempenho* das ações de governo. Isso não significou, contudo, deixar de lado aspectos de conformidade, uma vez que o Tribunal seguiu destacando questões como o não cumprimento de limites orçamentários por estatais, por exemplo. Aliás, o grande foco da checagem de conformidade nessa época era a LOA.

Apesar do caráter mais analítico e do tom mais crítico, o relatório de 1993 ainda denota certa timidez do TCU quanto a endereçar recomendações diretamente ao Poder Executivo, sem a intermediação do Congresso. Naquele ano, foi a CMO que recomendou que se oficiasse o Poder Executivo para tomar “providências enérgicas” com relação a tópicos indicados pelo TCU. Uma dessas providências era fortalecer o sistema de controle interno do Poder Executivo, ampliando os quadros e melhorando a remuneração. À época, fazia sentido para o Tribunal apoiar o fortalecimento do controle interno, visto que isso lhe proporcionaria um ponto de apoio estratégico junto ao Poder Executivo (de acordo com o artigo 74, inciso IV, da CF/1988, o controle interno tem a missão de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”). Em 1994 foi dado um

importante passo nessa direção, com a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), no âmbito do Ministério da Fazenda.

7.3.5 A mudança no primeiro estágio evolutivo e seus mecanismos

A figura abaixo traz uma dupla linha do tempo: na parte de cima, uma barra amarela com as principais informações de contexto; na parte de baixo, uma linha com os principais marcos do período no subsistema. Os círculos azuis indicam as mudanças institucionais que viabilizaram de maneira mais direta e intensa a ampliação dos poderes do TCU.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 16 - Linha do tempo para o primeiro estágio evolutivo

As informações da codificação para o primeiro estágio evolutivo encontram-se nas matrizes 1 a 3, no apêndice 1.

Nesse período ainda não havia indícios de resultados de mecanismos de mudança gradual, que podem levar vários anos para produzir efeitos. Mas já havia indícios de que o terreno era propício, e estava sendo preparado para isso. Ele era propício por conta da redemocratização, que levou à tendência de fortalecer o controle externo, em detrimento do Poder Executivo, dada a experiência negativa quanto ao abuso de poder por parte dos governos na ditadura. Os escândalos de corrupção como os que levaram ao *impeachment* de Collor e à CPI do Orçamento geraram um ambiente de mais apoio aos limites impostos pelo controle externo à atuação do Poder Executivo.

Além de o solo ser fértil, ele estava sendo preparado para mudanças, com a inserção deliberada de elementos ambíguos nas principais normas que regem o controle externo. A começar pela falta de clareza sobre o conceito de fiscalização operacional na CF/1988, bem como pela natureza vaga dos princípios que norteiam o controle, que podem ser interpretados de diferentes maneiras, abrindo brechas para mudanças institucionais⁹⁹. A ambiguidade também está presente em vários dispositivos da LOTCU e do RITCU¹⁰⁰. No caso da LOTCU, o projeto de lei foi proposto pelo TCU ao Congresso, de modo que eles (TCU e Congresso) foram os principais atores envolvidos na iniciativa. No caso do RITCU, que será explorado mais a fundo no segundo ensaio, a produção e edição da norma foi de responsabilidade exclusiva do Tribunal, sem envolvimento externo.

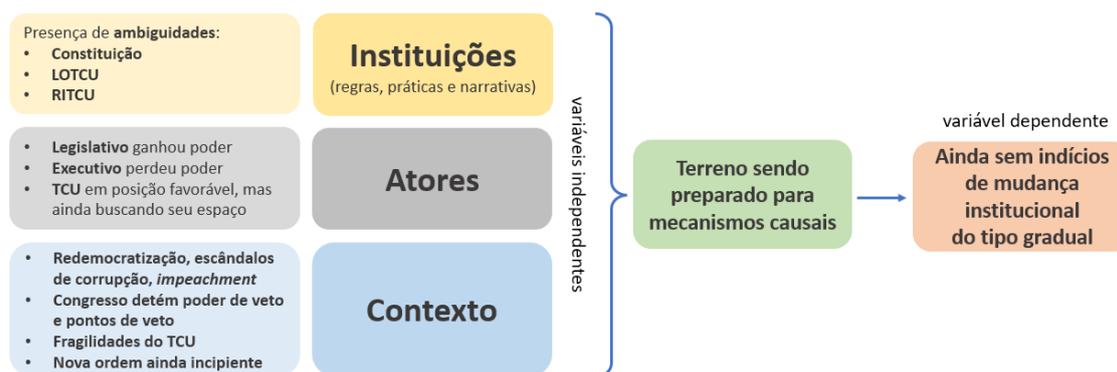
Observa-se que, no contexto do primeiro estágio, o Poder Executivo não figurava como o ator com maior capacidade de veto às mudanças que porventura o TCU tentasse promover. As evidências indicam que o grande *veto player* era o Congresso, fortalecido na redemocratização (que lhe conferiu maior poder de veto), e responsável final pelo julgamento das contas anuais do presidente (um de seus vários pontos de veto¹⁰¹), tendo o TCU como seu auxiliar nesse processo. A situação também fortalecia o TCU, mas não com o mesmo peso conferido ao Congresso pela nova ordem constitucional.

O material empírico aponta que na época havia muitas deficiências em termos dos meios disponíveis para viabilizar o controle, tanto no Congresso quanto no TCU e no sistema de controle interno do Poder Executivo. Aparentemente, as fragilidades e a evolução ainda incipiente do controle colocaram o TCU numa posição de cautela e deferência em relação ao Congresso nesse primeiro estágio evolutivo. O Tribunal parece ter aceitado, naquele momento, a inevitabilidade de sua posição secundária, abstando-se de fazer juízos políticos que pudessem parecer desafiar o Legislativo, ou recomendações diretas ao Poder Executivo no âmbito da apreciação da PCPR. A figura a seguir representa de modo esquemático a situação acima, tendo por base o modelo analítico da pesquisa.

⁹⁹ O segundo ensaio vai abordar a participação de constituintes e a influência de ministros do TCU na elaboração dos artigos da Constituição de 1988 que tratam do controle externo.

¹⁰⁰ Além de trazer ambiguidade, a LOTCU extrapola o que havia sido autorizado pela Constituição, e o RITCU extrapola o que havia sido autorizado pela CF/1988 e pelo RITCU, como será discutido no segundo ensaio.

¹⁰¹ Outros pontos existiram. Por exemplo, na tramitação da LOTCU.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

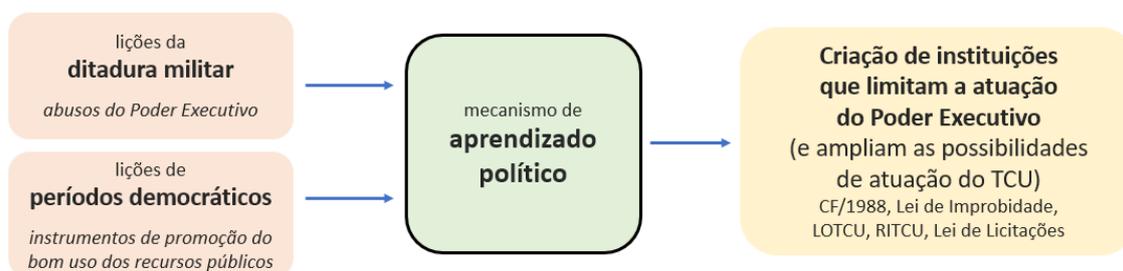
FIGURA 17 - Modelo analítico aplicado ao primeiro estágio evolutivo

Um outro indício de que o primeiro estágio evolutivo foi um momento de preparação de terreno para mudanças no TCU são as narrativas sobre a necessidade de um controle externo forte para fazer frente ao Poder Executivo, e também sobre a importância do bom uso dos recursos públicos. De acordo com Lowndes e Roberts (2013), é comum que as narrativas funcionem como um primeiro estágio das mudanças institucionais. Pouco depois, iniciou-se a prática de analisar o desempenho de políticas públicas (avanzando em relação à atuação restrita a contas e conformidade), mas ainda de forma embrionária e tímida. As práticas muitas vezes configuram um segundo estágio nas mudanças institucionais (LOWNDES; ROBERTS, 2013). As regras que poderiam vir a viabilizar a avaliação do ponto de vista operacional já existiam (dispositivo ambíguo da CF/1988), ou foram criadas ao longo do período (com a LOTCU e o RITCU). Mas aparentemente não houve capacidade, tempo e maturidade do TCU para explorar essas regras de modo a promover mudança gradual nesse primeiro estágio.

Note-se que o fato de não ter sido detectada mudança gradual no período não significa que não tenha ocorrido modificação alguma. Como vimos, instituições relevantes foram criadas durante o primeiro estágio evolutivo, como a Lei de Improbidade, a LOTCU, o RITCU e a Lei de Licitações. Contudo, as evidências proporcionadas pelo material empírico não são suficientes para apontar os possíveis mecanismos causais envolvidos, sendo preciso recorrer à literatura e a informações sobre o contexto.

Um dos mecanismos que pode ter incidido é o de *aprendizado político*, em que “as lições de experiências políticas passadas informam as ações dos atores na atualidade” (Falleti;

Lynch, 2009, p. 1149). Essas lições teriam vindo do período da ditadura, levando os atores a fortalecer o Legislativo e o controle externo no intuito de limitar o poder do Executivo. Mas também houve lições que vieram de períodos democráticos, em que se aprendeu, por exemplo, sobre instrumentos de promoção do bom uso dos recursos públicos¹⁰². Deste modo, o aprendizado político, como disseram Przeworski et al. (2000, p. 127), “funciona nos dois sentidos”, permitindo extrair lições tanto de situações opostas (ditadura) quanto análogas (períodos democráticos) àquela que se está vivenciando. Esse aprendizado parece ter compelido os atores a aprovar as mudanças que favoreceram o controle externo e o TCU contidas na CF/1988, na Lei de Improbidade, na LOTCU, no RITCU e na Lei de Licitações. A figura abaixo representa de modo esquemático o mecanismo de aprendizado político neste caso.



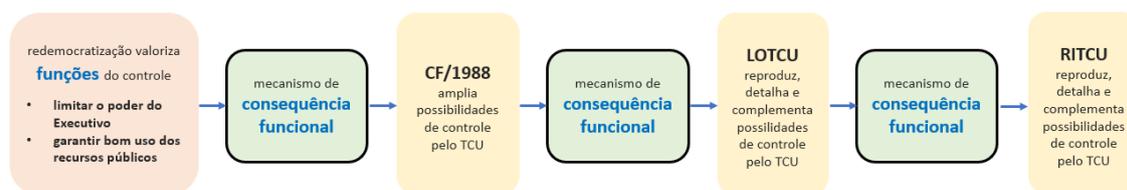
Fontes: Literatura, informações de contexto e material empírico. Elaboração própria.

FIGURA 18 - Mecanismo de aprendizado político

O sequenciamento da chegada de todas essas instituições – em especial a CF/1988, a LOTCU e o RITCU – é muito relevante. Todas elas estão relacionadas à ampliação do controle externo, com ênfase ao controle sobre o Poder Executivo, dado o contexto, na época ainda recente, da redemocratização, e o dos escândalos de corrupção. Cada uma dessas instituições acrescentou novas possibilidades de controle e entrou, progressivamente, em mais detalhe sobre os controles já previstos. Isso pode ser visto como um indicativo de que teria funcionado o mecanismo de *consequência funcional*. Segundo Mahoney (2000, p. 517), por meio desse mecanismo, uma “instituição é reproduzida porque desempenha uma função para um sistema maior”. No caso, essa

¹⁰² Como no caso da legislação orçamentária da República Velha (a República da Espada e a República Oligárquica não se encaixam nos padrões democráticos atuais, mas para a época – e comparadas ao Estado Novo – podem ser vistas como períodos menos autoritários, em especial a República Oligárquica).

função é a de controlar o Poder Executivo, de modo a verificar e estimular o bom uso dos recursos públicos, punindo os responsáveis em casos de corrupção. Tal função é reproduzida, detalhada e complementada a cada nova regra que é integrada pelos atores ao subsistema (CF/1988, LOTCU, RITCU e outras). Esse sequenciamento da chegada das instituições reflete uma perspectiva de *auto-reforço* (ou *feedback positivo*) a cada passo do processo que é típica da *dependência da trajetória*, conforme explicação de Mahoney (2000). A figura abaixo representa de modo esquemático o mecanismo de consequência funcional que teria funcionado neste caso.



Fontes: Literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 19 - Mecanismo de consequência funcional

Aqui cabe retomar a menção (feita no referencial teórico) à postura de Pierson (2004) de não falar em *mecanismo de dependência da trajetória*, mas concentrar-se em identificar os *mecanismos que reforçam determinado caminho ou trajetória*, evitando assim que análises de dependência da trajetória se transformem em “descrições do que aconteceu ao invés de explicações de por que aconteceu” (PIERSON, 2004, p. 49). O mecanismo de *consequência funcional* descrito acima é justamente uma tentativa de explicação de um processo que envolve *dependência da trajetória* e *auto-reforço*.

Frise-se que, tanto no caso do aprendizado político quanto no da consequência funcional, as evidências sobre os mecanismos não vêm do material empírico. De todo modo, esses possíveis mecanismos só produziriam resultados em contexto favorável. Era esse o caso, em razão da redemocratização, das eleições, da nova ordem constitucional, do fortalecimento do Poder Legislativo, e das demandas da sociedade por moralidade pública dados os escândalos de corrupção. Tudo isso criava terreno propício para a ampliação das possibilidades de atuação do TCU na Nova República, sob a Constituição de 1988.

7.4 ESTÁGIO 2: O TCU COMEÇA A OCUPAR NOVOS ESPAÇOS (GOVERNO FHC, 1995 A 2002)

7.4.1 Contexto

A internet começou a ser usada comercialmente no Brasil em 1995¹⁰³. No mesmo ano, foi divulgado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo ministro Bresser Pereira, e teve início o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), para aquisição ou fusão de instituições financeiras privadas com problemas de liquidez, de modo a evitar colapso do sistema financeiro.

Em 1996, iniciou-se a vigência do primeiro Plano Plurianual (PPA), denominado “Brasil em Ação”. Em 1997, o Senado aprovou emenda constitucional para viabilizar a reeleição de presidente, governadores e prefeitos. Houve denúncia, publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo* (RODRIGUES, 1997), de compra de votos de deputados para aprovar a emenda da reeleição. A partir de 1997, como dito anteriormente, listas de obras com indícios de irregularidades graves elaboradas pelo TCU passaram a constar em todas as LDOs. As obras elencadas ficam impedidas de receber recursos públicos federais até que as irregularidades sejam sanadas¹⁰⁴. No mesmo ano, a Lei de Desestatização¹⁰⁵ incumbiu o TCU de analisar a documentação dos processos de privatização. O entrevistado 2, que tem experiência de trabalho no TCU, frisou que isso tornou o TCU um *veto player* nas privatizações.

Em 1998 foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão que tem a função de examinar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas a lavagem de capitais e, se for o caso, aplicar penas administrativas. Em 1998, ocorreu a privatização da Telebrás.

¹⁰³ Já existiam conexões de internet no meio acadêmico no fim da década de 1980. Em 1994, começou um piloto para uso comercial da internet no Brasil.

¹⁰⁴ Este foi um dos resultados da CPI do Orçamento, motivada pelo escândalo dos anões do orçamento (1993), descrito acima neste ensaio.

¹⁰⁵ Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Várias crises econômicas internacionais marcaram o período: a crise do México, iniciada no final de 1994, e com efeitos sentidos em 1995 sobre os títulos de países emergentes; a crise asiática, que começou em países emergentes do sudeste asiático e afetou economias e mercados em todo o mundo; e a crise da Rússia (país fortemente afetado pela crise asiática), que declarou moratória da dívida e sofreu com a fuga de capitais.

No Brasil, a despeito das crises, a economia permaneceu mais estável do que em anos anteriores. A taxa de inflação média anual durante o primeiro mandato de Fernando Henrique, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 9,71%¹⁰⁶. Apesar dos altos juros e do baixo crescimento, o controle da inflação e a estabilidade favoreceram a campanha de Fernando Henrique, reeleito em primeiro turno.

Em 1999, o Brasil adotou o regime de câmbio flutuante que, junto às metas fiscais e de inflação, conforma o tripé macroeconômico. Fundamental para esse tripé, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁰⁷ foi promulgada em 2000. Ela fixou limites para o endividamento da União, de estados e de municípios, que passaram a ter de definir suas metas fiscais anuais. A LRF veio acompanhada de uma modificação no Código Penal, que criminalizou vários procedimentos contra as finanças públicas¹⁰⁸. Além disso, houve ampliação do espaço de atuação do TCU, que passou a incluir a verificação do cumprimento de várias disposições da LRF. Adicionalmente, o Tribunal passou a receber denúncias de descumprimento da LRF feitas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos. Vários pesquisadores apontam o advento da LRF como um divisor de águas para o TCU, fortalecendo-o (Melo, 2008; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; Filgueiras, 2018; Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020). Os debates em torno da LRF geraram um ambiente de maior destaque ao ideário de austeridade e responsabilização.

Ainda no ano 2000, teve início o segundo PPA (2000-2003), intitulado “Avança Brasil”. Já o ano de 2001 ficou marcado pelo atentado às torres gêmeas em Nova York e ao Pentágono. Na Argentina, a desvalorização da moeda e o aumento da dívida externa culminaram com uma corrida aos bancos que levou o governo a impor o “corralito”, limitando a retirada de depósitos em contas correntes e poupanças, e a declarar moratória

¹⁰⁶ Ver <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>.

¹⁰⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹⁰⁸ Por meio da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

da dívida. Em 2002, o real também teve forte desvalorização. No mesmo ano, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente.

7.4.2 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU no governo FHC I (1995-1998)

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o TCU começou a sofisticar o Relatório sobre a PCPR como instrumento de fiscalização. Nesse período, o Tribunal já não se limitou a examinar as contas na forma apresentada pelo presidente. Passou a adotar como prática o uso de suas próprias fiscalizações, incluindo auditorias ordinárias, auditorias especialmente solicitadas pelo ministro relator das contas, e fiscalizações decorrentes da iniciativa de terceiros (como o Congresso e os licitantes ou cidadãos que representavam junto ao TCU com base na Lei de Licitações). Há referências, incluídas a partir do Relatório de 1995, a *determinações* de auditorias feitas pelo Tribunal em anos anteriores.

Segundo o próprio TCU, suas ações no início do período FHC I foram fortalecidas pelas novas práticas e regulamentações de procedimentos resultantes da LOTCU e do RITCU (BRASIL, 1996c).

No Relatório de 1995, o TCU tratou de três casos que evidenciam a prática de tentar ampliar o rol de sujeitos e situações submetidos ao seu controle (ou sua jurisdição) – bem como as narrativas que buscavam sustentar essa ampliação. No primeiro caso, o Tribunal demandou informações sobre custeio e *resultados* das estatais, sob o argumento de que é necessário investigar áreas com “mecanismos de controle interno fracos ou inexistentes” (SPECK, 2000, p. 109). De acordo com o Tribunal:

Em que pese o controle da gestão das estatais estar afeto ao Ministério do Planejamento e Orçamento (...) os trabalhos realizados recentemente por equipe técnica do Tribunal constataram que essa atribuição não vem sendo exercida de forma plena, sendo frágeis os mecanismos de controle exercidos pelo governo (BRASIL, 1996c, p. 166).

Com essa narrativa, o TCU contornou alegações do governo e das empresas (e sua própria admissão, no trecho reproduzido acima) de que não caberia à corte de contas entrar em

questões de desempenho das estatais. O TCU buscava ampliar, assim, seu rol de controlados e o tipo de fiscalização (incluindo a fiscalização operacional, ou de desempenho) a que estavam submetidos.

No segundo caso, o TCU entendeu que caberia sua fiscalização sobre entidades fechadas de previdência privada das estatais, tendo criado obrigações a essas entidades e empresas por meio de uma resolução – procedimento que causa desconforto no meio jurídico, dado o entendimento de que só lei pode criar direitos e obrigações. Trata-se da Resolução n° 248/1990, que estabelece o envio da prestação de contas dos fundos junto com a de suas mantenedoras, bem como a possibilidade da realização de auditoria¹⁰⁹. Mais uma vez, o TCU atuou para aumentar seu rol de controlados.

No terceiro caso, o Tribunal queixou-se de não ter jurisdição sobre a estatal Itaipu Binacional, em razão de a empresa estar sob regime de direito internacional (BRASIL, 1996c). Por isso, a estatal “escapava” ao controle do TCU. A preocupação mostra o quanto o Tribunal vinha adotando a prática de tentar ampliar seu rol de controlados.

No mais, o TCU aproveitou o Relatório de 1995 para fortalecer a narrativa de que seria merecedor de mais recursos para fazer frente a suas novas competências. Outro destaque em termos de narrativas é o fato de os Relatórios de 1995 e 1996 trazerem o discurso da moralidade administrativa.

No Relatório de 1997, o TCU menciona ter usado o Siafi para confirmar dados e informações ou para obter aquelas que o governo não havia divulgado. No mesmo Relatório, o Tribunal ameaçou fazer apuração de responsabilidades caso o governo não resolvesse a questão, apontada por vários anos, da extrapolação dos limites orçamentários de estatais. No Relatório de 1998, o TCU repreendeu a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pela dificuldade em promover apurações junto ao órgão.

Os Pareceres Prévios de 1996 e 1997 recomendam ao Congresso a aprovação das contas, sem fazer ressalvas ou recomendações diretamente ao Poder Executivo e sem a indicação de providências a serem tomadas. Já com os Relatórios foi diferente: o TCU colocou recomendações no Relatório de 1996 e providências no de 1997, só que na forma de

¹⁰⁹ Tais competências do TCU foram questionadas, no STF, pela Associação das Entidades Fechadas de Previdência Privada (MS n° 21.307-8/160). A resposta do TCU foi a Decisão n° 151/95, segundo a qual, enquanto não houvesse veredito do STF, o TCU continuaria com a fiscalização (BRASIL, 1996c).

sugestões ao Congresso, a serem repassadas ao Executivo a critério dos parlamentares, como já havia acontecido em 1993.

Ao longo do período FHC 1, os assuntos que mais apareceram nas ressalvas¹¹⁰, recomendações ou providências estavam relacionados a conformidade ao marco legal: a extrapolação dos limites orçamentários de estatais (descumprindo a LOA); a não aplicação mínima obrigatória de recursos destinados à irrigação na região Centro Oeste (contrariando a CF/88, art. 42, inciso I, do ADCT¹¹¹); e a inobservância da prioridade ao ensino fundamental na distribuição de recursos da educação, uma vez que o ensino superior recebeu mais recursos (descumprindo a CF/88, art. 212, § 3º). A maioria dos demais assuntos objeto de ressalvas, recomendações ou providências no período também estava relacionada à conformidade a regras. O quadro abaixo mostra o ministro relator, a posição adotada pelo TCU no Parecer Prévio, e a quantidade de ressalvas e recomendações a cada ano do governo FHC I, de 1995 a 1998.

¹¹⁰ De acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP, Nível 2 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público), o auditor deve expressar uma opinião com ressalva quando: “(1) tendo obtido evidência de auditoria suficiente e apropriada, conclui que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizadas, nas demonstrações financeiras; ou (2) se não conseguiu obter evidência de auditoria suficiente e apropriada para suportar sua opinião, mas conclui que os efeitos nas demonstrações financeiras de quaisquer distorções não detectadas podem ser relevantes, mas não generalizados” (IRB, 2017, p. 109). Os auditores também devem fazer “recomendações construtivas que possam contribuir significativamente para enfrentar as deficiências e os problemas identificados pela auditoria”, mas que “não devem invadir as responsabilidades da administração”, e deixando claro “como contribuirão para melhorar o desempenho” (IRB, 2017, p. 156).

¹¹¹ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): parte transitória da CF/1988 que regulamenta a transição entre o antigo regime constitucional (1967) e o novo (1988).

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas	Recomendações ou providências
1995	Homero Santos	Pela aprovação, com ressalvas e recomendações	7 ressalvas	12 recomendações
1996	Paulo Affonso Martins de Oliveira	Pela aprovação*	-	8 recomendações*
1997	Humberto Guimarães Souto	Pela aprovação*	-	7 providências*
1998	Bento Bugarin	Pela aprovação, com ressalvas e recomendações	5 ressalvas	5 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

* Ainda que os Pareceres Prévios de 1996 e 1997 não mencionassem recomendações ou providências, elas apareceram listadas nos respectivos Relatórios, conforme explicado no texto acima.

QUADRO 14 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República – governo FHC I (1995-1998)

Em paralelo a todo o empenho mencionado acima em fazer cumprir regras, no nível das narrativas o TCU começou a sinalizar o aumento do seu foco em performance e gestão. No Relatório de 1995, falou em “exame dos resultados e da gestão” (BRASIL, 1996c, p. 7); elogiou o fato de o controle interno estar começando a romper “a burocracia meramente formal, processual e legal” (p. 451); e mencionou “padrões de eficiência, economicidade e eficácia nos programas governamentais e nas políticas públicas” (p. 15). No Relatório de 1996, destacou a “substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados” (BRASIL, 1997, p. 314). E, no Relatório de 1998, o Tribunal foi além ao defender que a responsabilidade do presidente da República não é vinculada à execução orçamentária ou a questões de forma, mas aos resultados entregues para melhorar a vida da população:

diferentemente dos demais processos aqui examinados rotineiramente, a análise das Contas do Governo Federal abrange as grandes questões nacionais sob o *ponto de vista dos resultados* do conjunto dos programas governamentais, haja vista que a responsabilidade do mandatário maior da República não se acha vinculada diretamente à execução dos orçamentos ou à forma com que foram executados aqueles programas. Exige-se sim que os recursos públicos sejam bem aplicados em prol do desenvolvimento econômico e social do País e que as políticas públicas contribuam para a melhoria do padrão de vida da população, mas as eventuais infringências à legislação ou falhas operacionais ocorridas no percurso devem ser atribuídas àqueles que diretamente por elas foram responsáveis. (BRASIL, 1999, p. 120, grifo próprio).

7.4.3 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU no governo FHC II (1999-2002)

Assim como no período FHC I, neste os relatórios também fazem menções à gestão pública e ao desempenho do governo. Mas com uma diferença substancial: aquilo que se apresentava como narrativa no período FHC I vai se transformando em prática no governo FHC II. Trata-se da prática de fazer recomendações ao governo sobre questões de gestão e desempenho (que o TCU costuma chamar de questões *operacionais*) – porém sem deixar de lado as questões de conformidade a regras. No período FHC II, o Tribunal chegou ao ponto de apresentar recomendações que adentram a discricionariedade do Poder Executivo, como aquela feita ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para “a interiorização dos estabelecimentos prisionais” (BRASIL, 2002, p. 357). O quadro abaixo tem informações sobre os Relatórios e Pareceres a cada ano do governo FHC II, de 1999 a 2002.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas	Recomendações
1999	Valmir Campelo	Pela aprovação	-	11 recomendações
2000	Adylson Motta	Pela aprovação, com ressalvas	2 ressalvas	9 recomendações
2001	Walton Alencar Rodrigues	Pela aprovação, com ressalvas	O Parecer Prévio menciona ressalvas, mas o Relatório só traz recomendações	33 recomendações
2002	Ubiratan Aguiar	Pela aprovação, com ressalvas	11 ressalvas	18 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

QUADRO 15 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo FHC II (1999-2002)

Uma novidade em termos do formato dos Relatórios do período FHC II foi passar a incluir uma seção destinada exclusivamente a apresentar as providências tomadas pelo governo em relação às recomendações feitas pelo TCU em relatórios anteriores¹¹². Embora com

¹¹² Como dito anteriormente, a falta de acompanhamento sistemático das recomendações feitas em relatórios anteriores era uma deficiência apontada pelo Congresso nos procedimentos do TCU quanto às contas presidenciais.

caráter mais descritivo do que analítico, essa nova prática ganhou vulto porque, segundo o Tribunal, o acompanhamento das recomendações ocorreria não só no âmbito das contas presidenciais, mas também no âmbito “das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização” (BRASIL, 2003, p. 517). Assim, o TCU entrelaçou os diversos tipos de fiscalização que exerce, e conferiu importância ainda maior às recomendações feitas na apreciação das contas presidenciais, que começaram a ganhar contornos mais similares aos de determinações – que são vinculantes. Formalmente, não caberiam determinações no Relatório e Parecer Prévio do TCU, porque o papel do Tribunal não é o de fazer o julgamento final da PCPR, expedindo ditames ao Poder Executivo, mas o de auxiliar o Congresso Nacional, que é o responsável final por essa tarefa. Contudo, a partir do momento em que as recomendações feitas no âmbito da apreciação da PCPR passaram a ser consideradas em outras fiscalizações do TCU, abriu-se espaço para que fossem tratadas de maneira mais incisiva pelo Tribunal, ganhando um peso que vai muito além daquele restrito à sua presença na apreciação das contas presidenciais.

No Relatório sobre 1999, mais uma vez nota-se a prática do TCU de procurar ampliar ou consolidar o rol de sujeitos submetidos a seu controle – no caso, envolvendo conselhos de fiscalização de exercício profissional. Houve resistência à fiscalização do TCU por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que questionaram a autoridade do Tribunal para auditar suas receitas¹¹³ (BRASIL, 2000c).

7.4.3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Todas essas modificações são importantes, mas talvez a maior mudança no período tenha sido decorrente do advento da LRF. Isso porque o TCU passou a fazer uma série de

¹¹³ O TCU atribuiu a si mesmo a competência de apreciar as contas de conselhos de fiscalização de exercício profissional, por meio da Decisão nº 701/98-TCU-Plenário. A OAB argumentou não fazer parte desse grupo de conselhos. E tanto OAB quanto o CFC sustentaram que as receitas que administram não provêm de tributos, o que afastaria a jurisdição do TCU. O Tribunal defendeu que os conselhos são autarquias especiais, portanto estariam sob sua jurisdição. O CFC capitulou ante a pressão do TCU no ano seguinte, mas a OAB continuou resistindo ao entendimento do Tribunal.

checagens de conformidade com essa nova regra: limites de despesas com pessoal; limites de despesas com serviços de terceiros; limites e condições para inscrições em restos a pagar; apresentação de comparativos e demonstrativos (dívidas, disponibilidade de caixa, variação patrimonial, empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social etc.), entre outras.

Além disso, a LRF alterou o formato das contas, que passaram a ser apresentadas também pelos presidentes dos órgãos do Legislativo e do Judiciário, e pelo chefe do Ministério Público. Isso levou à elaboração de pareceres prévios do TCU em separado para: Câmara; Senado; Supremo Tribunal Federal (STF); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Justiça Federal; Justiça Trabalhista; Justiça Eleitoral; Justiça Militar; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)¹¹⁴ e Ministério Público da União (MPU). Nem todos eles observaram os limites impostos pela LRF no período, e ainda assim o TCU não colocou ressalvas em seus Pareceres Prévios entre 2000 e 2002¹¹⁵. Já o Poder Executivo foi objeto de ressalvas em todos os anos desse período, como mostra o quadro acima.

Observa-se que o TCU tende a ver poucas faltas nos demais Poderes (que não o Executivo), prática em que revela especial deferência ao Judiciário. Isso ficou claro quando o Tribunal tratou do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), censurando o Poder Executivo por dificuldades na recuperação dos créditos previdenciários. O TCU admitiu que parte importante do problema residia no “processo legal que envolve essa recuperação, o que favorece os devedores” (BRASIL, 2001, p. 579). Contudo, não criticou as deficiências do Judiciário. Concentrou-se na ideia de que o Executivo e o Congresso deveriam buscar soluções legislativas para “reduzir os obstáculos processuais nesta área” (p. 579).

Por fim, a LRF também impulsionou a narrativa da austeridade fiscal nos relatórios, com várias menções “à disciplina e à responsabilidade fiscal dos gestores públicos” (BRASIL, 2001, p. 557) e formulações similares.

7.4.4 A mudança no segundo estágio evolutivo e seus mecanismos

¹¹⁴ O TJDFT só entrou no rol a partir de 2001.

¹¹⁵ Em alguns casos, contudo, há recomendações.

A figura abaixo traz as principais informações de contexto e os principais marcos do segundo estágio evolutivo no subsistema, só que agora desde a redemocratização até o final dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Os círculos azuis indicam as mudanças institucionais que mais aumentaram os poderes do TCU.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 20 - Linha do tempo para o primeiro e o segundo estágios evolutivos

As informações da codificação para o segundo estágio evolutivo encontram-se nas matrizes 4 e 5, no apêndice 1.

Como visto, o primeiro estágio evolutivo legou ao segundo estágio um solo fértil e preparado para mudanças. As narrativas sobre a necessidade de um controle externo forte e sobre a importância do bom uso dos recursos públicos deram o tom para possíveis mudanças. No que diz respeito a regras, a natureza vaga do conceito de fiscalização operacional e dos princípios que norteiam o controle, presentes na Constituição de 1988, deixou brechas para diferentes interpretações, abrindo espaço para mudanças institucionais. Isso também proporcionou o caminho mais livre para que fossem inseridos dispositivos ambíguos na LOTCU e no RITCU, aumentando o leque de possibilidades de mudança.

Neste segundo estágio evolutivo, há indícios de aumento das capacidades do TCU¹¹⁶, que acumulou conhecimentos e experiência e demonstrou mais segurança em sua atuação.

¹¹⁶ De acordo com o entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal e em pesquisas em parceria com o TCU, isso resultou da entrada de novos servidores concursados no TCU nos anos 1990, após muito tempo sem concursos. Segundo o entrevistado, “quando entrou a garotada nos anos 1990 deu uma grande oxigenada” no Tribunal. O primeiro desses concursos sobre o qual foi possível encontrar registros é de 1995.

Um desses indícios é a prática, a partir do período FHC I, de usar informações de fiscalizações próprias (e não mais só as informações passadas pelo Poder Executivo) ao avaliar a PCPR. O TCU começou inclusive a fazer referências, nos relatórios, a determinações resultantes de auditorias conduzidas pelo Tribunal em anos anteriores. Outro indício é o fato de que o TCU começou a usar, explicitamente, suas possibilidades de sanção como estímulo à conformidade dos órgãos do Executivo, como ocorreu no caso da ameaça de apuração caso não cessasse a prática de estourar limite orçamentário em estatais. O Tribunal também começou a usar a estratégia de *shaming* para tentar conseguir acessos que lhe estavam sendo negados, como aconteceu quando repreendeu a STN em razão da dificuldade de fazer apurações junto ao órgão. O uso do Siafi para checagem de informações sem a necessidade da mediação do governo é outro sinal do avanço das capacidades do TCU. Contudo, no período FHC I, assim como no estágio anterior, ainda havia certa timidez em fazer recomendações diretamente ao Poder Executivo.

7.4.4.1 Determinações *versus* recomendações

No período FHC II o Relatório passou a ter uma seção dedicada às providências tomadas pelo governo para cumprir as recomendações do TCU em anos anteriores, como dito anteriormente. Isso também aponta para maiores capacidades do Tribunal, que havia recebido uma reprimenda do Congresso por não estabelecer qualquer relação entre os relatórios de cada ano com os de anos anteriores.

Além disso, no período FHC II o acompanhamento das recomendações dos Relatórios e Pareceres Prévios passou a ser feito não só no âmbito da fiscalização da PCPR, mas em todas as demais fiscalizações do Tribunal. Assim, as recomendações feitas no caso da PCPR ganharam mais força, aproximando-se do peso de determinações, cuja implementação é obrigatória. Note-se que as disposições sobre determinações na LOTCU e no RITCU não são claras, e a LOTCU sequer faz menção a recomendações¹¹⁷.

¹¹⁷ A norma do Tribunal que fixa critérios mais claros para determinações e recomendações veio depois: é a Resolução TCU 265/2014. Segundo a norma, as determinações seriam destinadas a casos de violação de “normativo”, “legislação” ou “jurisprudência”, sendo obrigatório cumpri-las; já as recomendações seriam destinadas a casos de “impropriedade/falha”, não sendo obrigatório segui-las.

Ao entrelaçar seus vários tipos de fiscalização, primeiro no período FHC I ao levar determinações de fiscalizações próprias “para dentro” dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR, e depois em FHC II ao fazer o caminho inverso, levando as recomendações dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR para as demais fiscalizações, o TCU logrou dar mais força a todas elas.

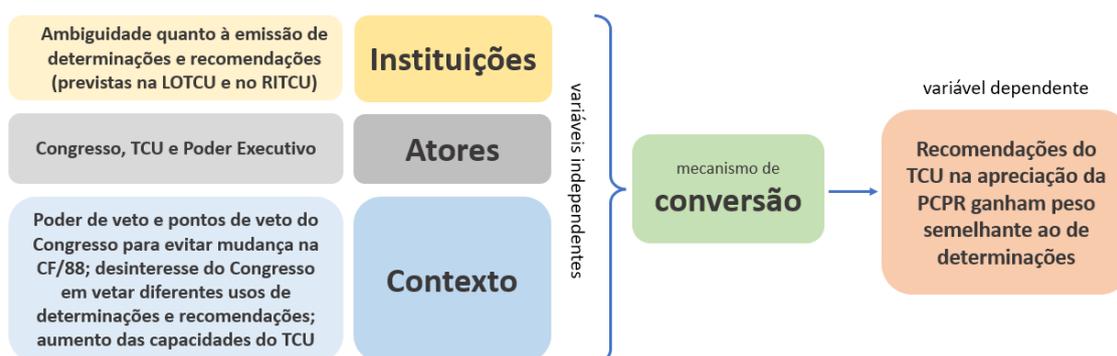
Deste modo, o TCU conseguiu evitar “melindrar” o Congresso, algo que poderia ter acontecido caso o Tribunal “ousasse” fazer determinações nos Pareceres Prévios – uma vez que o papel do TCU é o de auxiliar, sendo a palavra final sobre a PCPR de responsabilidade do Legislativo, a quem caberia com mais propriedade o papel de fazer determinações. Ainda assim, a corte de contas parece ter conseguido encontrar modos de fazer com que suas recomendações tivessem, na prática, efeito semelhante ao de determinações a serem cumpridas. As ambiguidades que rondam o uso de recomendações e determinações pelo TCU foram exploradas em trabalhos como os de Rosilho (2016), Marques Neto et al. (2019) e Cabral, Sarai e Iwakura (2021). Este assunto será retomado no segundo ensaio.

A questão aqui é que o TCU não teria força para mudar os papéis constitucionais do Legislativo e da corte de contas na apreciação da PCPR, pois enfrentaria um poderoso *veto player*: o Congresso Nacional, a quem não interessava perder o posto de responsável final, e que dispunha dos meios para impedir tal modificação. Ou seja, havia possibilidades fortes de veto à mudança. Mas o Tribunal habilmente conseguiu divisar uma outra via para ganhar peso no processo, sem desagradar o Congresso. Aproveitou as ambiguidades, ou seja, o alto nível de discricionariedade na interpretação do modo de fazer recomendações e determinações, e o fato de que, neste caso (diferentemente do caso de mudança na Constituição), as possibilidades de veto eram fracas, pois o assunto (recomendações *versus* determinações) não afetaria o *status* do Congresso na apreciação da PCPR.

De acordo com a teoria de Mahoney e Thelen (2010), alto nível de discricionariedade na interpretação (no caso, sobre o uso de recomendações e determinações) e baixas possibilidades de veto (no caso, do Congresso com relação ao uso desses expedientes)

abrem o caminho para atores conhecidos como *oportunistas*¹¹⁸. Eles em geral utilizam o mecanismo de mudança institucional gradual conhecido como *conversão*, em que os atores se aproveitam de ambiguidades para redirecionar instituições (no caso, dispositivos que tratam da emissão de determinações e recomendações). Como previsto pela teoria, não houve remoção de regras antigas, nem negligência em relação a elas. Tampouco introdução de novas regras. O que as evidências indicam que houve foi o emprego de maneiras “criativas” de usar as regras, modificando seu impacto de modo a viabilizar o uso de recomendações como se fossem determinações. Isso teria ampliado as possibilidades para o TCU impor medidas ao Poder Executivo – ator que não tinha muito espaço para influenciar o processo, porque o contexto ainda era de forte apoio ao controle, no intuito de evitar abusos do governo.

A figura abaixo representa de modo esquemático a situação acima, envolvendo o mecanismo de conversão, tendo por base o modelo analítico da pesquisa.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 21 - Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: determinações versus recomendações (conversão)

Note-se que, mais uma vez, parece ter sido possível que o mecanismo tivesse o resultado apresentado graças ao contexto de aversão à corrupção e ao fato de que o TCU tinha a possibilidade (e, dada a sua missão, o dever) de usar todos os tipos de fiscalização ao seu dispor de maneira articulada.

¹¹⁸ No caso esse ator é uma organização, o TCU. Na teoria de Mahoney e Thelen (2010, p. 26), esses agentes são “oportunistas”, porque “exploram quaisquer possibilidades existentes dentro do sistema predominante para alcançar seus objetivos”.

7.4.4.2 Auditoria de desempenho (operacional)

A prática de analisar o desempenho de políticas públicas teve início no primeiro estágio evolutivo, mas ainda de forma muito embrionária e tímida. As regras para a avaliação operacional estavam dadas (por dispositivo ambíguo da CF/1988), ou foram criadas ao longo do período (com a LOTCU e o RITCU). Mas aparentemente não houve capacidade, tempo e maturidade do TCU para explorar essas regras em todo o seu potencial no primeiro estágio. No segundo estágio, durante o período FHC I, o TCU inseriu nos relatórios narrativas sobre a importância de focar não só conformidade a regras, mas também qualidade da gestão e desempenho das políticas públicas. Já no período FHC II, as narrativas foram convertidas na prática de fazer recomendações sobre questões de desempenho (operacionais), chegando a adentrar a área de discricionariedade do Poder Executivo.

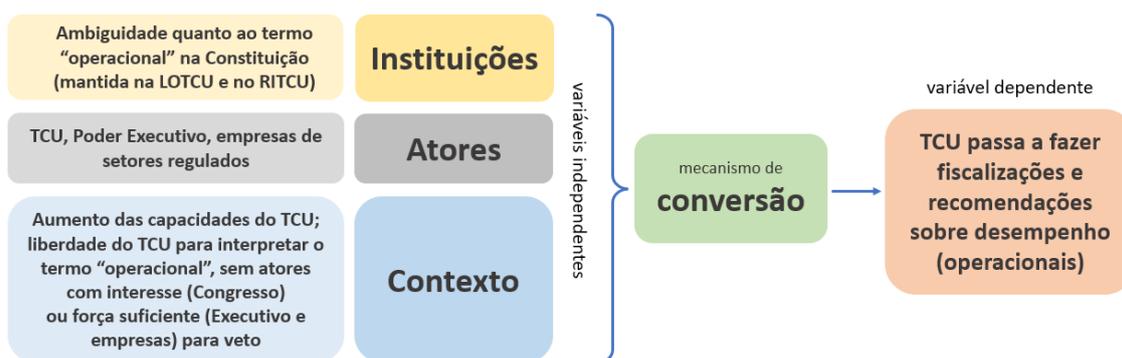
Deste modo, o percurso foi de uma regra imprecisa (o dispositivo constitucional que estabelece a fiscalização operacional, mas não explica o significado de operacional, que poderia ser entendido como fiscalização de meios – mas o TCU entende como fiscalização de desempenho¹¹⁹) e inicialmente pouco usada, passando por narrativas para justificar a fiscalização de desempenho (operacional), para que enfim se adotasse a prática de fazer recomendações ao governo sobre desempenho. As formas de o TCU usar a fiscalização operacional foram discutidas por autores como Rosilho (2016) e Reis e Dutra (2020) e serão retomadas no segundo ensaio.

Também aqui parece caberia falar em *conversão*, uma vez que havia ambiguidade quanto ao termo “operacional” na Constituição, e o TCU aparentemente teve liberdade para interpretá-lo, sem objeções do Congresso – afinal, mais meios de fiscalizar o Executivo eram vistos com bons olhos. Ou seja, havia fracas possibilidades de veto pelo Congresso e alto nível de discricionariedade do Tribunal na interpretação do dispositivo constitucional. Ao longo dos anos, houve questionamentos do Poder Executivo e de empresas de setores regulados e seus representantes legais, a partir do momento em que o TCU adentrou a seara das agências reguladoras. Mas os atores descontentes não tiveram força suficiente para fazer o Tribunal abandonar a prática. Mais uma vez, como previsto

¹¹⁹ Ver capítulo 2.

na teoria de Mahoney e Thelen (2010), não houve remoção de regras antigas, nem negligência em relação a elas, tampouco introdução de novas regras. Apenas um modo “criativo” de interpretar a regra existente.

A figura a seguir representa de modo esquemático a situação descrita, envolvendo o mecanismo de conversão, tendo por base o modelo analítico da pesquisa.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 22 - Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: avaliação de desempenho (*conversão*)

Embora o material empírico ainda não fizesse menção a isso, ao longo dos anos as tendências internacionais em termos de auditorias de desempenho parecem ter influenciado o TCU no sentido de intensificar suas incursões nessa seara¹²⁰, como apontado pelos entrevistados 1, 2, 3 e 4. Parece entrar em cena o isomorfismo, ou seja, a tendência à homogeneização entre as organizações (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983) (ver capítulo 4, sobre o referencial teórico). Neste caso, a homogeneização teria ocorrido entre o TCU e as EFSs de outros países.

7.4.4.3 Ampliação do rol de controlados

¹²⁰ Isso poderia ser entendido como resultado de isomorfismo (ver referencial teórico). Essa questão será explorada em mais detalhes no segundo e no terceiro ensaios.

No período FHC I, o TCU deu início à prática de buscar ampliar rol de sujeitos submetidos a seu controle, começando por questões relacionadas a estatais. Passou a entrar em questões de desempenho das empresas (amparado em narrativa sobre fragilidade do controle interno), a fiscalizar suas entidades fechadas de previdência privada (criando obrigações por meio de resolução do próprio TCU), e a ressaltar a necessidade de fiscalizar Itaipu (sobre a qual não tinha jurisdição por se tratar de empresa sob regime de direito internacional). O tratado constitutivo de Itaipu não estabelecia critérios para nortear fiscalizações. Daí o reconhecimento pelo TCU, em 1995, de que não tinha jurisdição sobre e empresa (Decisão 279/1995-TCU-Plenário). Esse entendimento foi mudado em 2015 (Acórdãos 88/2015-TCU-Plenário e 1.014/2015-TCU-Plenário). Em 2021, Brasil e Paraguai assinaram acordo de criação da Comissão Binacional de Contas, que viabilizaria a fiscalização pelos órgãos de controle externo do Brasil e do Paraguai (ITAIPU BINACIONAL, 2021; BRASIL, 2021c).

Note-se que, no primeiro caso (estatais), o TCU valeu-se de narrativas para legitimar sua prática. No segundo caso (entidades fechadas de previdência privada), valeu-se de regra criada pelo próprio Tribunal (resolução). No terceiro caso, a regra clara para permitir a fiscalização só viria décadas depois, com um acordo internacional. Enquanto isso não acontecia, o TCU justificou a prática de fiscalização amparando-se em sua própria jurisprudência. Nos três casos o Tribunal valeu-se da narrativa sobre a importância de que nenhum órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta ou indireta ficasse fora do alcance do controle externo e da responsabilização democrática. Desta forma, lançou mão de regras, práticas e narrativas de forma concatenada, de modo a fazer com que elas viessem a se reforçar mutuamente para viabilizar as mudanças pretendidas. No caso de Itaipu a mudança final demorou, mas acabou acontecendo.

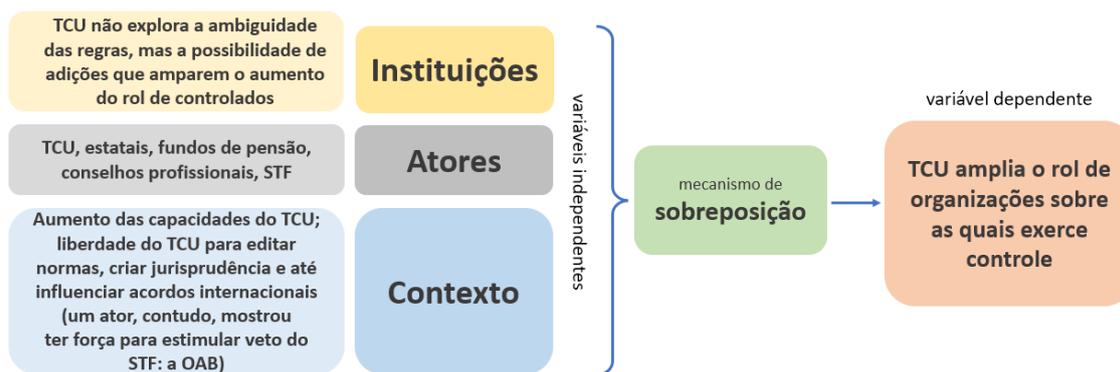
No período FHC II, o TCU retomou a prática de tentar ampliar o rol de controlados. O Tribunal atribuiu a si mesmo a competência de apreciar as contas de conselhos de fiscalização de exercício profissional, por meio da Decisão nº 701/98-TCU-Plenário. Houve resistência à fiscalização do TCU por parte da OAB e do CFC, que questionaram a autoridade do Tribunal. O CFC capitulou ante a pressão do TCU no ano seguinte, mas a OAB continuou resistindo, e a questão atualmente está nas mãos do STF.

Ao longo dos anos, o TCU viria a adotar as mesmas práticas e narrativas para tentar ampliar sua jurisdição a entidades do Sistema S (como o Serviço Social da Indústria –

Sesi e o Serviço Social do Comércio – Sesc) e a fundações estatais de direito privado, como a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp). O que se tem observado é que pode até levar muitos anos, mas na maioria dos casos o TCU tem conseguido incluir novos controlados no rol.

Aqui parece estar presente o mecanismo de *sobreposição*, em que emendas, adições ou revisões – novas regras – se acoplam às regras já existentes, transformando a maneira como as regras originais afetavam comportamentos (MAHONEY; THELEN, 2010). O TCU usou narrativas e práticas, seu próprio poder normativo (criando resoluções) e sua jurisprudência. Foi até mesmo capaz de estimular um acordo internacional para poder alcançar organizações que de início (pós CF/1988) não estavam claramente sob sua jurisdição. Com previsto na teoria, não houve remoção, negligência ou mudança de impacto das regras antigas, mas a introdução de novas regras (resolução, decisão, acordo internacional) por um agente que seria classificado por Mahoney e Thelen como *subversivo*. Esse agente (o TCU) parecia incapaz de mudar as regras originais (fortíssimas possibilidades de veto à mudança na CF/1988) ou de interpretá-las de forma diferente (baixo nível de discricionariedade na interpretação do rol de controlados constante da CF/1988), de modo que optou por pequenas adições, que se acumularam ao longo do tempo, a ponto de hoje se ter a impressão de que nenhuma organização poderia fazer frente ao Tribunal. Mas, neste caso, parece haver uma exceção: a OAB, que com sua destreza no uso das regras, práticas e narrativas, e sua enorme influência nos meios jurídicos, vem conseguindo, por ora, resistir às investidas do TCU.

A figura abaixo apresenta de modo esquemático a situação descrita, desta vez envolvendo o mecanismo de sobreposição, tendo por base o modelo analítico da pesquisa.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 23 - Modelo analítico aplicado ao segundo estágio evolutivo: ampliando o rol de controlados (*sobreposição*)

Vale reforçar, uma vez mais, que os mecanismos descritos acima aparentemente puderam produzir o efeito apresentado porque o TCU ampliou sua capacidade, e porque o contexto ainda era de aversão à corrupção e de forte apoio ao controle sobre o Executivo.

Por fim, mas não menos importante, tem-se uma mudança paradigmática do período, referente à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano 2000. Após conviver por muitos anos com a hiperinflação, o Brasil finalmente havia alcançado o controle da inflação e a estabilidade monetária com o Plano Real, que começou a ser implantado em 1994. Em 1999, o país adotou o regime de câmbio flutuante que, junto às metas fiscais e de inflação, conforma o tripé macroeconômico. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹²¹ foi promulgada em 2000 para ajudar a manter esse tripé, obrigando os governantes a controlar gastos, de modo a cumprir metas fiscais, proporcionando maior equilíbrio às contas e maior credibilidade à gestão fiscal.

Essa sequência de escolhas iniciada com a implantação do Plano Real, cada uma delas avançando um pouco mais que a anterior no sentido de garantir maior estabilidade macroeconômica, e redundado no advento da LRF, sinaliza, segundo autores citados na revisão de literatura (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; FILGUEIRAS, 2018), a presença do mecanismo de *dependência da trajetória*. A dependência da trajetória foi descrita no referencial teórico. Também parece ter participado o mecanismo de *aprendizado político* (FALLETI; LYNCH, 2009; PRZEWORSKI et al., 2000) (descrito

¹²¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

acima, no primeiro estágio), amparado nas lições advindas da experiência com a hiperinflação e o descontrole das contas públicas. Note-se que o material empírico traz indícios da importância da LRF para a ampliação de atribuições do TCU, mas não indícios sobre possíveis mecanismos causais relativos ao advento dessa Lei. Tais indícios vêm das informações de contexto e da literatura, ou seja, não são oriundos do material empírico analisado neste ensaio, diferentemente dos indícios relativos aos mecanismos de mudança gradual (conversão e sobreposição).

De todo modo, mais uma vez o contexto parece ter favorecido o funcionamento dos mecanismos, com o ministro que deu início ao Plano Real (Fernando Henrique Cardoso) sendo eleito presidente, e com escândalos de corrupção proporcionando um ambiente de forte apoio à responsabilização de governantes pela eventual má gestão dos recursos públicos.

7.5 ESTÁGIO 3: O TCU CONSOLIDA SEUS AVANÇOS (GOVERNO LULA, 2003 A 2010)

7.5.1 Contexto

Em 2003, teve início a guerra no Iraque. No Brasil, entrou em vigor o novo Código Civil e foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU). Na área previdenciária, a Emenda Constitucional 41 determinou o fim da integralidade e da paridade para o servidor público federal e instituiu a contribuição previdenciária dos servidores inativos.

No ano de 2004 veio à tona o escândalo dos bingos, em que o assessor da Casa Civil Waldomiro Diniz foi “flagrado em vídeo negociando propina com um empresário do ramo de jogos” (FOLHA ONLINE, 2005). No mesmo ano, foi promulgada a Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível¹²². O TCU ficou com

¹²² Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004.

a atribuição de calcular os percentuais de participação dos estados, Distrito Federal e municípios. Ainda em 2004, foi promulgada a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs)¹²³, que incumbiu o órgão gestor das parcerias de remeter ao Congresso Nacional e ao TCU relatórios anuais de desempenho dos contratos.

Já em 2005 foi a vez da Lei de Contratação de Consórcios Públicos¹²⁴, que sujeita esses mecanismos à fiscalização do TCU¹²⁵. No mesmo ano foi instituída a CPI dos Bingos, que tomou o depoimento do caseiro Francenildo Costa. Surgiu então um novo escândalo, que levou à queda do ministro da Fazenda, Antonio Palocci, suspeito de ser o mandante da quebra do sigilo bancário do caseiro. Também em 2005, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou entrevista em que o deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) denunciou o “mensalão”, escândalo relacionado à compra de apoio de parlamentares ao governo (LOPRETE, 2005). Foi o início da maior crise política do governo Lula, levando à queda do ministro da Casa Civil, José Dirceu, e à cassação dos mandatos de deputado federal de Roberto Jefferson (que já estava implicado na CPI dos Correios) e de José Dirceu.

A situação foi bem melhor no *front* econômico: após a recuperação da confiança na economia ao longo de 2003, iniciou-se um período de crescimento, com desemprego em queda, redução dos juros e da inflação. Em 2006, Lula foi reeleito.

Em 2007 foi lançado o primeiro Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 1). A lei que instituiu o PAC¹²⁶ apontou o TCU como responsável pela fiscalização da aplicação de recursos.

O acontecimento que marcou o segundo mandato de Lula foi a crise do *subprime*¹²⁷, considerada por muitos a pior crise financeira mundial desde 1929. Ela teve início em 2007 nos Estados Unidos, com a concessão desmesurada de créditos imobiliários em um mercado bastante desregulado. Bancos norte-americanos criaram operações lastreadas em hipotecas *subprime* que, apesar de serem de altíssimo risco, foram avaliadas como extremamente seguras por agências de classificação consideradas sérias – o que ajudou a

¹²³ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

¹²⁴ Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

¹²⁵ O dispositivo dessa lei que trata de tribunais de contas apresenta indícios de que houve influência do TCU e de TCU estaduais e municipais na redação, já que menciona “fiscalização contábil, operacional e patrimonial” e o uso de parâmetros de “legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas”, termos usados na Constituição. Esse tipo de redação não apareceu no restante da legislação consultada (à exceção da LOTCU e do RITCU).

¹²⁶ Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

¹²⁷ Referência a empréstimos hipotecários podres, ou “*subprime mortgage*” em inglês.

disseminar a crise mundialmente. A falência do banco de investimentos Lehman Brothers, em 2008, foi considerada um marco da crise.

No Brasil, a Bolsa de Valores de São Paulo teve operações interrompidas após cair mais de 10% em um mesmo dia. Ainda assim, o país foi relativamente pouco afetado pela crise. O PIB cresceu em todos os anos do segundo mandato de Lula, à exceção de 2009. O ano de 2010 teve a expansão mais expressiva, de 7,5%. Foi o ano do lançamento do PAC 2 e da eleição de Dilma Vana Rousseff como presidente.

7.5.2 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2003 a 2006 (Lula I)

Durante o primeiro mandato de Lula, o TCU passou a destacar mais áreas de políticas públicas para serem avaliadas do que em anos anteriores, com muitos temas novos aparecendo nos relatórios. Essa mudança pode ter sido reflexo tanto do aumento paulatino das capacidades do Tribunal quanto da ampliação do leque de políticas públicas federais implementadas ao longo dos sucessivos governos. O Relatório de 2003 traz uma análise aprofundada, de 93 páginas, sobre o tema da segurança pública, chegando inclusive a explorar as raízes da violência e uma série de teorias sobre suas causas, com suas respectivas variáveis explicativas¹²⁸.

Todos os pareceres prévios do TCU no período foram pela aprovação das contas com ressalvas, como mostra o quadro abaixo. Boa parte das ressalvas e recomendações estavam relacionadas a conformidade, em especial à CF/1988, PPA, LDO, LOA e LRF, o que denota a importância das regras. As práticas também tiveram seu espaço, em especial as práticas *contábeis*, que também apareceram muito nas ressalvas e recomendações – o que era de esperar, pois são as recomendações da corte de *contas*.

¹²⁸ Embora o conhecimento da corte de contas não seja tão aprofundado quanto o dos executores das políticas públicas, ele tem a vantagem de partir de um ponto de vista externo, distanciado e abrangente. Isso facilita ao Tribunal trazer diagnósticos que enxergam com mais clareza questões como a sobreposição de esforços no desenvolvimento de sistemas de informação sobre segurança pública. Note-se, contudo, que o TCU não é o único ator capaz de fazê-lo. Há também organizações não-governamentais (ONGs), universidades e *think-tanks* que tratam do assunto. Nenhum desses atores tem legitimidade para decidir como deve se conformar a política de segurança pública, mas suas contribuições são muito importantes para o processo decisório.

Abaixo, o quadro síntese sobre os Relatórios e Pareceres Prévios do TCU acerca das contas do presidente da República no primeiro mandato de Lula, de 2003 a 2006.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas	Recomendações
2003	Guilherme Palmeira	Pela aprovação, com ressalvas	22 ressalvas	18 recomendações
2004	Benjamin Zymler	Pela aprovação, com ressalvas	30 ressalvas	41 recomendações
2005	Valmir Campelo	Pela aprovação, com ressalvas	30 ressalvas	24 recomendações
2006	Ubiratan Aguiar	Pela aprovação, com ressalvas	27 ressalvas	25 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

QUADRO 16 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Lula I (2003-2006)

Durante o primeiro governo de Lula, o TCU continuou com a prática de fazer ressalvas e recomendações sobre questões de gestão e desempenho (operacionais, na linguagem usada pelo Tribunal), embora em menor número do que aquelas relacionadas práticas contábeis e a regras. Para embasar suas opiniões sobre gestão e desempenho, o Tribunal intensificou a prática de fazer referências a fiscalizações de outras naturezas (que não a da PCPR), entrelaçando seus instrumentos.

Em 2003, uma das recomendações era relacionada à gestão do Programa Fome Zero, no intuito de aprimorar seu desempenho. A recomendação era de acrescentar mais ações estruturais, que tornassem os resultados sustentáveis. No mesmo Relatório, o TCU começou a entrar na discussão sobre a definição e o uso das linhas de pobreza do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), para melhorar eficiência e resultados. Mas isso não se traduziu em nenhuma recomendação no período.

Em 2004, o TCU discorreu sobre a necessidade de revisão de processos na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), adentrando questões de gestão dessa agência. No mesmo Relatório, o Tribunal destacou a realização de auditorias de natureza operacional em oito programas, entre eles o Sistema Único de Segurança Pública e o Bolsa Família.

Em 2005, o Tribunal apresentou em seu Relatório os principais tipos de recomendação feitos em suas auditorias de natureza operacional realizadas de 2000 a 2005. As recomendações mais frequentes foram aquelas formuladas para “aperfeiçoar os instrumentos normativos/procedimentos operacionais”, que representaram 11,5% das ocorrências (BRASIL, 2005, p. 271). Curiosamente, esse tipo de recomendação mescla o aprimoramento de regras, conteúdo mais tradicional do TCU em suas recomendações, com o aperfeiçoamento do desempenho (operacional) das políticas públicas, uma fronteira mais recente de atuação.

Quanto aos Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU¹²⁹, permaneceu o caráter protocolar, descritivo e acrítico¹³⁰, em contraste com as análises aprofundadas e críticas sobre o Poder Executivo.

O acúmulo de escândalos de corrupção e sua repercussão midiática no período coincidiu com a intensificação da narrativa anticorrupção nos relatórios do TCU. No Relatório de 2005, o combate à corrupção foi escolhido como uma das áreas temáticas, e o Tribunal analisou a atuação de diversos órgãos do subsistema da política de controle. De acordo com o TCU:

No caso da CORRUPÇÃO, inegavelmente, estamos diante de uma crise de valores sem precedentes na história do país, marcada pelo abuso de funções públicas para fins particulares, configurando uma das mais graves e urgentes questões que a sociedade brasileira poderá enfrentar. (BRASIL, 2006b, p. 291, grifo no original)

Numa linha narrativa correlata, o Tribunal destacou a “resistência de alguns órgãos ao compartilhamento de informações” e ao aumento da transparência, além da “persistência da cultura de descaso ante a responsabilidade primária pelo controle, que deveria ser do próprio gestor” (BRASIL, 2006b, p. 210). Aproveitou para reclamar da falta de acesso a dados, “sob a alegação de estarem protegidos pelos sigilos bancário, fiscal e comercial” (p. 235). Na visão do TCU, há “interpretações restritivas das normas legais sobre sigilo”, em especial pelo Banco Central e pela Receita Federal (p. 210).

¹²⁹ Em 2006 foram incluídas as contas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que não haviam sido apreciadas nos anos anteriores.

¹³⁰ Todos os pareceres sobre os demais Poderes foram pela aprovação das contas, sem ressalvas – à exceção das contas da Justiça Eleitoral em 2006.

Ao falar sobre si própria, a corte de contas aproveitou para reforçar narrativas sobre a necessidade de medidas que aumentariam seu poder. Uma delas envolveria justamente a “garantia de acesso do TCU a informações protegidas por sigilo”. Outra seriam “alterações legislativas para aumento da efetividade das decisões do Tribunal”. Tais alterações estariam ligadas à dificuldade na cobrança “dos débitos e multas impostos pelo Tribunal, em virtude da fragilidade das deliberações do TCU enquanto títulos executivos” (BRASIL, 2006b, p. 235). Os títulos executivos decorrentes de acórdãos condenatórios do TCU têm natureza extrajudicial, sendo passíveis de contestação judicial, o que torna as decisões do Tribunal menos efetivas do que se os títulos tivessem natureza judicial.

Além disso, o TCU alegou no Relatório de 2005 não poder fazer todas as fiscalizações que gostaria, tendo em vista suas “inúmeras atribuições constitucionais” e o “grande número de demandas externas” (BRASIL, 2006b, p. 236). Aparentemente o Tribunal gostaria de ter total liberdade para definir por iniciativa própria todas as fiscalizações a serem feitas, sem precisar atender a demandas externas.

7.5.3 Relatórios de Atividades do TCU de 2005 e 2006 (Lula I)

Outra fonte consultada para este trabalho foram os *Relatórios Anuais de Atividades do TCU*, documentos cuja natureza foi apresentada na seção que trata das fontes de dados empíricos (no capítulo sobre metodologia), e que estão disponíveis a partir do Relatório sobre o exercício de 2005. Esses relatórios destinam-se à prestação de contas do TCU sobre sua atuação ao Congresso Nacional. Como o Congresso não exerce um controle rigoroso sobre o Tribunal¹³¹, ele tem a liberdade de elaborar documentos que enaltecem suas virtudes, sem discussão ou crítica acerca de seus erros e fragilidades. Deste modo, os Relatórios de Atividades configuram importante fonte de narrativas do TCU sobre si mesmo, contribuindo para a construção de seu *ethos* organizacional.

Em comum com o Relatório sobre as contas do presidente da República, o Relatório de Atividades de 2005 repetiu a narrativa que coloca o TCU como um guardião da eficiência e do combate à corrupção, ao dizer que:

¹³¹ Este é um tópico tratado por autores como Miranda (2009), Filgueiras (2018) e Pereira (2019), por exemplo.

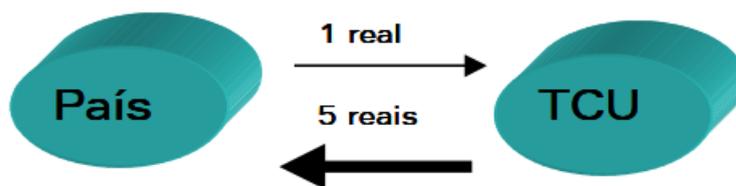
o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais (BRASIL, 2006a, p. 7).

O texto sobre 2005 contou, ainda, com uma tentativa do TCU de suavizar sua imagem, a partir da narrativa de que “controlar não é só punir. É também avaliar a gestão, recomendar melhorias, cobrar resultados e agir preventivamente” (BRASIL, 2006a, p. 13).

O Tribunal também aproveitou o Relatório de Atividades para reforçar sua jurisprudência, dedicando toda uma seção ao tema. Isso tornou-se uma prática a partir de então, com os relatórios dos anos seguintes registrando a jurisprudência estabelecida pelo Tribunal a cada período (exceto nos anos de 2011 a 2015).

Uma informação que *todos* os Relatórios de Atividades (2005 a 2018) trazem – em geral logo no início do texto, em posição de destaque – é o que o TCU chama de “benefícios das ações de controle”, que seria o retorno financeiro advindo da atuação do Tribunal. Quando cotejada ao custo de funcionamento do órgão, essa informação proporciona uma medida da eficiência de sua atuação. A aparição desse indicador em todos os Relatórios de Atividades faz parte da construção da narrativa sobre a atuação eficiente do Tribunal, que sempre traria retornos positivos à sociedade.

No ano de 2005, tais benefícios somaram 3,97 bilhões de reais, segundo o TCU. O Tribunal comemorou o fato de o valor representar mais de cinco vezes o seu orçamento – um retorno muito maior do que o gasto, o que atestaria a eficiência do órgão. Como dito acima, essa narrativa se repetiu ao longo dos anos. A conta feita pelo TCU, contudo, inclui tanto recursos efetivamente economizados (pela eliminação de desperdícios, por exemplo), quanto recursos que não configuram economia real (como aqueles provenientes da anulação de processos licitatórios, que provavelmente serão refeitos). Em quase todos os relatórios, o TCU incluiu ilustrações para destacar o indicador, como na figura abaixo.



Fonte: Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2005 (BRASIL, 2006a, p. 32).

FIGURA 24 - Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2005)

Cabe considerar, também, que o indicador pode gerar um incentivo perverso¹³², por estimular o TCU a maximizar condenações para obtenção de cada vez mais recursos por meio de débitos e multas. Ao condenar mais, e nos maiores valores possíveis, o Tribunal ampliaria os “benefícios decorrentes das ações de controle” e, conseqüentemente a relação entre benefícios financeiros e custo de funcionamento do órgão, reforçando sua narrativa de eficiência.

A evolução dos valores de débitos e multas mostra claro crescimento ao longo dos anos, começando em 362 milhões de reais em 2005 e alcançando um pico de 6,6 bilhões de reais em 2015. Em média, foram pouco mais de 2 bilhões de reais por ano entre 2005 e 2018. Não é possível saber, contudo, se esse aumento decorre do aprimoramento e da maior quantidade de ações de controle, ou de uma maior propensão do órgão a condenações. Note-se que o TCU não deixa claro se os débitos e multas incluídos na conta foram efetivamente recolhidos ou não. Mas nomenclatura “benefício potencial”, usada no início dos relatórios, sugere que não.

O TCU trouxe, nos Relatórios de Atividades de 2005 a 2011, uma seção sobre “anulação ou sustação de atos e contratos”, dando a entender, pela dubiedade da redação, que poderia anular contratos¹³³, em mais um exercício *narrativo* para afirmar seus poderes. A seção voltou a aparecer no período de 2016 a 2018.

¹³² Um incentivo perverso é aquele que tem um resultado indesejável, contrário às intenções de quem concebeu o incentivo.

¹³³ Esse poder é questionado por juristas, pois a constituição trata apenas de sustar atos (art. 71, X). No caso de contratos, a sustação caberia ao Congresso, mas a CF/1988 é dúbia ao dizer que, em caso de inação do Congresso, “O TCU decidirá a respeito” (art. 71, XI, § 2º).

Todos os Relatórios de Atividades (2005 a 2018) tratam da fiscalização de obras públicas custeadas com recursos federais que o TCU realiza a pedido do Congresso Nacional, como subsídio à elaboração da LOA, atendendo a determinações repetidas em todas as LDOs desde 1997 – num misto de regras (LDO e LOA) com prática (de elaborar as fiscalizações como subsídio).

Outra seção presente em todos os Relatórios de Atividades (2005 a 2018) trata do Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre as contas do presidente da República, em muitos casos reforçando as ressalvas e recomendações feitas à PCPR.

Por fim, uma das principais narrativas presentes em *todos* os Relatórios de Atividades (2005 a 2018), que diz muito sobre a cultura organizacional do Tribunal, é aquela relativa à missão (a razão de ser da organização), à visão (para onde ela está indo e o que pretende se tornar) e ao negócio (a atividade desempenhada)¹³⁴ da corte de contas.

- Missão: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.
- Visão: ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.
- Negócio: controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.

Entre 2005 e 2010, o TCU complementou a narrativa incluindo no Relatório de Atividades os valores da organização: *ética, justiça, efetividade, independência e profissionalismo*.

7.5.4 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2007 a 2010 (Lula II)

O Relatório sobre o exercício de 2007 foi o primeiro com fiscalização das obras do PAC. Segundo o TCU, 20 das 128 obras apresentaram irregularidade grave e foram objeto de bloqueio na lei orçamentária, como vinha acontecendo com obras na mesma situação

¹³⁴ Em alguns documentos, aparecem apenas missão e visão. Em outros, são incluídos também o negócio ou os valores da organização.

(mas não do PAC) em anos anteriores. Além disso, o Relatório trouxe uma seção detalhada sobre obras de infraestrutura, remetendo a acórdãos do Tribunal na área – ou seja, remetendo às determinações e recomendações feitas nesses acórdãos. Assim, mais uma vez o TCU lançou mão da prática de entrelaçar o processo de contas presidenciais com outras de suas fiscalizações. E aproveitou o ensejo para encetar narrativas que ajudam a justificar sua atuação concomitante à realização de obras. Segundo o TCU, “[o]s benefícios ao erário decorrentes das fiscalizações em obras desenvolvidas pelo Tribunal têm sido significativos. Os resultados positivos decorrem, em grande medida, de a atuação do TCU se dar concomitantemente ao andamento desses empreendimentos” (BRASIL, 2008b, p. 352). Assim, o Tribunal contrapôs alegações de que sua atuação deveria restringir-se à análise *ex post*. Na mesma linha narrativa, em outra parte do Relatório, o Tribunal destacou sua atuação junto à Anatel anteriormente à publicação do edital do serviço móvel pessoal. Voltando à questão das obras, ainda em termos de atuação *ex-ante*, a corte de contas relatou o uso, em processos de fiscalização, de medidas cautelares previstas na LOTCU e no RITCU, principais regramentos do funcionamento do Tribunal.

A partir de 2008, o TCU deixou de emitir Pareceres Prévios sobre as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Os Pareceres *Prévios* não foram mais necessários porque o TCU passou a julgar diretamente essas contas, dando a palavra final sobre elas, enquanto a palavra final sobre as contas do Poder Executivo, mais substanciais e politicamente relevantes, permaneceu a cargo do Congresso Nacional¹³⁵. Ou seja, no caso das contas do Executivo, o TCU permaneceu no papel de auxiliar do Congresso.

O Relatório de 2008 é ainda mais fundamentado na experiência cotidiana de auditoria do TCU, com numerosas menções a acórdãos que já haviam estabelecido medidas para solucionar problemas, inclusive de gestão, da Administração Pública Federal. Isso inclui referências a *determinações* do TCU feitas, por exemplo, nas áreas de educação e assistência. Deste modo, o Tribunal levou determinações (que são vinculantes) para dentro de documentos (Relatórios e Pareceres Prévios) nos quais, à primeira vista, elas não caberiam, uma vez que o papel da corte de contas é de instrução. Como mencionado anteriormente, quem poderia definir medidas mandatórias ao final do processo de apreciação das contas do presidente seria o Congresso Nacional. Mas isso não impediu

¹³⁵ Essa mudança foi resultado de decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238/DF. A decisão foi publicada em 21/08/2007.

que o TCU continuasse com a prática de fazer menção a suas determinações, entrelaçando cada vez mais as diversas formas de fiscalização ao seu dispor, reforçando-as mutuamente.

O Relatório de 2008 também falou sobre o “desvirtuamento das finalidades das fundações de apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial” (BRASIL, 2009b, p. 316), o que está em linha com a prática do TCU de resistir a modelos institucionais diferenciados¹³⁶, e tentar encaixá-los em modelos antigos, mais estabelecidos e familiares à corte de contas (SUNDFELD; JURKSAITIS, 2013).

O documento de 2008 contou ainda com uma seção inteira dedicada ao tema da *eficiência*, que é muito caro a seu relator, o ministro Augusto Nardes. O TCU também investiu na narrativa da baixa capacidade do Estado de retomar os investimentos em infraestrutura.

O Relatório de 2009 manteve a prática de fazer muitas referências às auditorias operacionais feitas pelo TCU, além de menções a várias determinações do Tribunal a órgãos e entidades governamentais.

Em 2010, pela primeira vez o TCU mencionou ter realizado eventos, com a presença de representantes do governo e da sociedade, para obter subsídios ao Relatório e ao Parecer Prévio. Além disso, falou sobre encontros com os presidentes do Senado e da Câmara, e reuniões com várias comissões, incluindo a CMO, para colher sugestões sobre aperfeiçoamento do trabalho do TCU na apreciação das contas do governo. Permaneceu a prática de fazer um acompanhamento rigoroso do PAC, e teve início outra prática, a do acompanhamento de ações relativas à Copa 2014 e às Olimpíadas de 2016 no Brasil.

Abaixo, o quadro síntese sobre os Relatórios e Pareceres Prévios do TCU acerca das contas do presidente da República no governo Lula II, de 2007 a 2010.

¹³⁶ Como viria a acontecer, por exemplo, com a Funpresp, uma fundação estatal de direito privado que o TCU submete ao direito público.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas	Recomendações
2007	Benjamin Zymler	Pela aprovação, com ressalvas	22 ressalvas	15 recomendações
2008	Augusto Nardes	Pela aprovação, com ressalvas	15 ressalvas	15 recomendações
2009	Raimundo Carreiro	Pela aprovação, com ressalvas	28 ressalvas	53 recomendações
2010	Aroldo Cedraz	Pela aprovação, com ressalvas	8 ressalvas	10 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

QUADRO 17 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Lula II (2007-2010)

7.5.5 Relatórios de Atividades do TCU de 2007 a 2010 (Lula II)

Uma seção recorrente nos Relatórios de Atividades do TCU trata das deliberações colegiadas do TCU, incluindo os normativos mais importantes aprovados no exercício. Em muitos casos, tais normativos aumentam de algum modo os poderes do Tribunal. No ano de 2007, por exemplo, foi editada a Instrução Normativa nº 52, de 4 de julho de 2007, que trata do controle do TCU sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Na mesma seção, em 2010, o TCU destacou a Instrução Normativa nº 62, de 26 de maio de 2010, que estabeleceu normas acerca do controle exercido pelo TCU sobre os recursos públicos federais destinados à organização e à realização da Copa do Mundo de 2014.

Quanto ao indicador “benefícios das ações de controle”, no Relatório de 2007 há novas informações sobre como ele é medido. Embora o TCU não seja transparente a ponto de disponibilizar a memória de cálculo, ele revela, em nota de rodapé, que os indicadores não são relativos ao ano do relatório, mas ao benefício esperado em cinco anos. A questão fica ainda menos clara quando se considera que tabela que inicia o Relatório fala em “benefício *potencial* (total) das ações de controle”, porém mais adiante o texto menciona “benefícios decorrentes das ações de controle”, sem o adjetivo “potencial”, mas fazendo referência aos mesmos números. Isso leva o leitor a pensar que são recursos são reais, e não potenciais, como explicado na nota de rodapé.

O Relatório de 2007 trouxe ainda um novo estilo de ilustração para destacar o indicador, mostrado na figura abaixo.



Fonte: Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2007 (BRASIL, 2008a, p. 31).

FIGURA 25 - Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2007)

De acordo com Lowndes e Roberts (2013), imagens podem atuar como narrativas institucionais, ajudando a justificar políticas. No caso, ao atualizar a ilustração, o TCU reforçou e aperfeiçoou seu caráter *narrativo*, por três motivos. Em primeiro lugar, passou a usar a logomarca do Tribunal, facilitando ao leitor a identificação do órgão como a fonte de eficiência apontada na narrativa. Em segundo lugar, ao empregar a bandeira do Brasil, fez com que o leitor passasse a identificar todo o país como o beneficiário dessa atuação eficiente. E, em terceiro lugar, o TCU aprimorou o uso que já fazia das setas, deixando a de baixo ainda mais “robusta”, de modo a indicar que o benefício que “sai” do TCU é muito maior do que o “*input*” que o Tribunal recebe em termos de recursos orçamentários.

A partir de 2007 os Relatórios passaram a contar com uma seção dedicada a dar destaque às “principais ações do TCU”. Sete ações foram destacadas em 2007, entre elas a autorização da publicação do leilão da Usina de Santo Antônio, no rio Madeira, e um diagnóstico das ações governamentais de combate à dengue. Em 2008 foram 19 ações, incluindo auditoria sobre acumulação ilegal de cargos públicos (federais, estaduais e municipais) no Estado do Rio de Janeiro e acompanhamento de concessões de rodovias e de serviços de transmissão de energia. Já em 2009 foram listadas 18 ações, como a revisão de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a determinação de ressarcimentos relativos a contratos para a Vila Pan-Americana dos jogos de 2007, e as economias geradas tanto por determinações do TCU ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para revisão de benefícios quanto pela auditoria nas obras do Rodoanel em São Paulo. Em 2010 foram 14 ações, incluindo

a aprovação de estudos para licitação de trem de alta velocidade e de metodologia para formação de preço do leilão de energia da Hidrelétrica de Belo Monte.

Foram assuntos de grande repercussão, e que reforçaram a narrativa de que o TCU evita perdas substanciais ao erário e atua fortemente no combate à corrupção. A maior parte dos temas destacados são ligados a setores regulados, em especial em infraestrutura, mas também há forte presença de temas de gestão de pessoal, educação, saúde, previdência e assistência social. Grande parte das ações incluíram recomendações ou determinações de mudanças na gestão das atividades envolvidas. A seção está presente em todos os relatórios de 2007 a 2015.

7.5.6 A mudança no terceiro estágio evolutivo e seus mecanismos

Para situar a análise no tempo, mais uma vez segue a “dupla linha”, com o contexto nas barras superiores e os principais marcos do período no subsistema nas linhas inferiores.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 26 - Linha do tempo do primeiro ao terceiro estágio evolutivo

As informações da codificação para o terceiro estágio evolutivo encontram-se nas matrizes 6, 7 e 8, no apêndice 1.

A criação da Controladoria-Geral da União (CGU), reunindo funções de controle interno, corregedoria e ouvidoria, antes esparsas, foi um marco importante. Com o passar do tempo, a CGU tornou-se um órgão estruturado, independente, e com uma carreira atrativa. Já não era mais necessário que houvesse clamor externo pela redução de fragilidades no controle interno, como havia ocorrido no Relatório de 1993, quando o TCU sugeriu ao Congresso que recomendasse ao Poder Executivo medidas de fortalecimento do controle interno (e o Congresso pediu “providências enérgicas” do Executivo nesse sentido). Pelo contrário. Com o tempo, a CGU tornou-se um ator de maior peso no subsistema da política de controle, chegando a disputar espaços com o TCU, como no caso dos acordos de leniência, em que a CGU saiu fortalecida, a despeito das reações do TCU, como se verá adiante neste ensaio.

O aumento de capacidades do TCU, por seu turno, ficou ainda mais claro no terceiro estágio evolutivo, em que o Tribunal demonstra maior nível de maturidade e organização na apreciação da PCPR. Isso fica patente na ampliação da quantidade de áreas de políticas públicas analisadas (que o Tribunal escolhe a cada ano, independentemente da vontade do Poder Executivo), no aprofundamento das análises realizadas, e no entrelaçamento cada vez maior entre os diferentes tipos de fiscalização realizados pelo órgão. Além de mais capaz, o TCU entra no terceiro estágio “empoderado” pela atribuição de mandar ao Congresso as listas anuais de obras com indícios de irregularidades graves (que têm repasses de recursos suspensos), e pelas novas competências que obteve a partir da promulgação da LRF. Os escândalos de corrupção que marcaram o período fizeram com que se mantivesse na sociedade a percepção de que a atividade de controle externo é fundamental, e o Tribunal fez sua parte para fortalecer essa percepção ao acrescentar narrativas anticorrupção tanto aos Relatórios sobre a PCPR quanto aos seus Relatórios de Atividades. A importância e influência do TCU ficou ainda mais clara no terceiro estágio, quando o STF decidiu que o Tribunal passaria a ser o responsável final pelo julgamento das contas do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público no nível federal.

Percebe-se que, os mecanismos de mudança gradual (MAHONEY; THELEN, 2010) observados no estágio anterior aparentemente continuaram atuando, como no caso das recomendações que ganham *status* de determinações em razão do entrelaçamento ainda maior das fiscalizações feitas pelo TCU, e no caso da realização de fiscalizações e recomendações sobre desempenho (operacionais), que continuaram a ser questionadas por alguns dos controlados, mas não deram sinais de que iriam cessar. Em ambos os casos,

como visto no estágio anterior, o mecanismo é o de *conversão*. O Tribunal também manteve, nos Relatórios de Atividades, as narrativas que justificam o aumento do rol de controlados. Assim, o TCU procurava “legitimar” a continuidade da fiscalização dos que já haviam entrado no rol, e abria espaço para justificar novas inclusões no futuro, pelo mecanismo de *sobreposição*, a ser reativado no momento oportuno¹³⁷.

Além de investir mais em auditorias operacionais, o TCU mostrou especial interesse e rigor na fiscalização do setor infraestrutura, como era de esperar num período que contou com o lançamento do PAC 1 e do PAC 2 e com o início das obras necessárias à realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil.

Um processo de mudança que está muito ligado ao setor de infraestrutura é o uso de instruções normativas editadas pelo Tribunal para criar competências para si mesmo, extrapolando o poder normativo que a lei (no caso, a LOTCU) lhe havia conferido. Foi assim com a Instrução Normativa nº 52, de 4 de julho de 2007, que trata do controle do TCU sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Segundo Dutra e Reis (2020, p. 63), tal regra é uma manifestação clara da prática da corte de contas de sincronizar “de um lado, alteração legislativa¹³⁸ e ação governamental¹³⁹ e, de outro, a reação do TCU definindo a própria competência” (no caso, por meio da IN 52/07, publicada cinco meses depois de o Tribunal avaliar a primeira PPP federal). Guimarães (2013) também entende que houve extrapolação do poder normativo do TCU ao editar essa regra¹⁴⁰. Tal “fenômeno” criado pelo Tribunal, que Dutra e Reis (2020) batizaram de “competência por mão própria”, tem sido comum na fiscalização do setor de infraestrutura.

Aqui parece entrar em cena novamente o mecanismo de *sobreposição*, em que novas regras se acoplam a regras já existentes, transformando a maneira como as regras originais afetavam comportamentos. O TCU viu-se incapaz de mudar as regras originais, como a Lei das PPPs, devido a fortes possibilidades de veto à mudança. Ela envolveria rever decisões do Congresso que redundaram na Lei, e ir contra os interesses dos demais *stakeholders* interessados em sua aprovação. Também seria difícil obter maior latitude

¹³⁷ Outra narrativa com essa mesma característica de “legitimar o que já está sendo feito” é a que justifica a atuação concomitante do TCU nas fiscalizações do setor de infraestrutura.

¹³⁸ Lei das PPPs (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

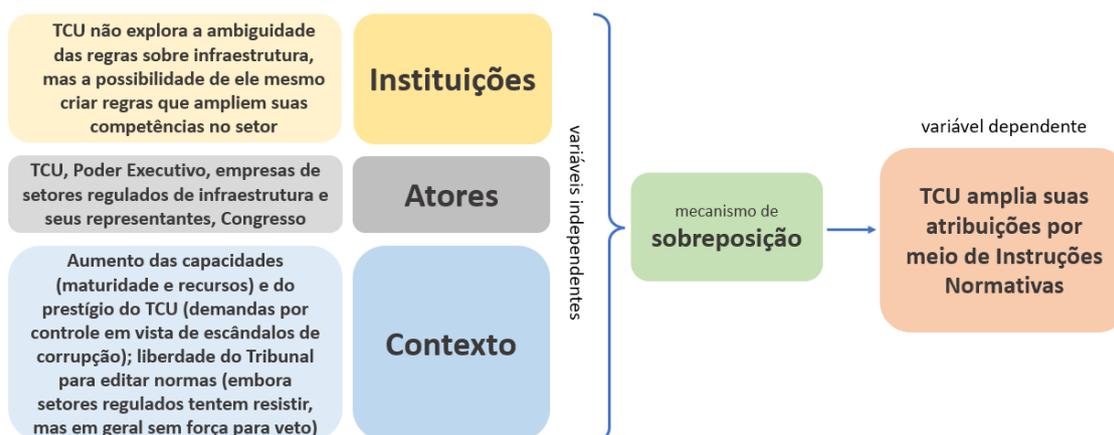
¹³⁹ Primeiro projeto de PPP.

¹⁴⁰ Outro exemplo do período Lula I é a Instrução Normativa nº 46, de 25 de agosto de 2004, sobre concessões de rodovias. Possivelmente a Instrução Normativa nº 62, de 26 de maio de 2010, sobre o controle dos recursos destinados à Copa de 2014, também se encaixa neste caso.

para interpretar a Lei das PPPs (baixo nível de discricionariedade na interpretação). Diante disso, o TCU teria optado pela solução via adição de regras, como a IN 52/07, fazendo uso de (e extrapolando) seu poder normativo para aumentar seu controle sobre a realização de PPPs¹⁴¹.

O mecanismo de sobreposição descrito acima indica uma postura mais ousada do TCU, que se autoconfere poderes (de participar de processos ou de criar obrigações para terceiros, por exemplo) por meio das regras que edita. Isso denota grande confiança do Tribunal sobre seu *status* no subsistema, com expectativas de que não teria seu poder normativo desafiado, nem teria suas regras (INs) contestadas (ou de que, se essas coisas acontecessem, de algum modo sua posição prevaleceria).

A figura a seguir representa de modo esquemático a situação descrita acima, envolvendo o mecanismo de *sobreposição*, tendo por base o modelo analítico da pesquisa.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 27 - Modelo analítico aplicado ao terceiro estágio evolutivo: criando as próprias competências via INs (*sobreposição*)

Vale reforçar, uma vez mais, que os mecanismos descritos acima aparentemente puderam produzir efeito porque o TCU ampliou ainda mais sua capacidade no período, e porque o contexto era de aversão à corrupção e de forte apoio ao controle sobre o Executivo. Note-se ainda que o funcionamento desse mecanismo de *sobreposição*, que não envolve o uso

¹⁴¹ Processo análogo ocorreu com a Instrução Normativa nº 62, de 26 de maio de 2010, que estabeleceu normas acerca do controle exercido pelo TCU sobre os recursos públicos federais destinados à organização e à realização da Copa do Mundo de 2014.

de ambiguidades, parece ter sido possível em razão de processos anteriores que envolveram a falta de clareza da LOTCU e do RITCU sobre os limites do poder normativo do Tribunal.

Outro ponto a destacar não é relativo a mudanças, mas a estabilidade: a despeito dos avanços em termos de auditorias operacionais, a maior parte das ressalvas e recomendações nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR continuaram, no terceiro estágio, sendo relacionadas a conformidade e a práticas contábeis.

7.6.6.1 Mais narrativas

Em paralelo, o TCU explorou narrativas sobre a necessidade de mudar aquilo que via como empecilhos à sua atuação. Argumentou em seus Relatórios do período do governo Lula sobre a necessidade de ter garantia de acesso a informações protegidas por sigilo (a despeito de regras em contrário), sobre a conveniência de alteração legislativa para obter um instrumento sancionatório mais forte do que títulos executivos (que admitem recurso à Justiça), e sobre a dificuldade de cumprir todas as atribuições dado o número de demandas externas (aparentemente advogando por um maior ou total controle da própria agenda). Sozinhas, as narrativas não sustentam mudanças institucionais, mas têm grande potencial transformador quando em conjunção com regras e práticas (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Ao lançar mão dessas narrativas, o TCU dá sinais de estar preparando o terreno para “jogar” também com as regras e práticas, combinando-as e reforçando-as para alcançar mudanças¹⁴².

No caso dos sigilos, o Tribunal enfrentou (e enfrenta) alguns dos órgãos e entidades com maiores capacidades dentro do Poder Executivo Federal, como a Receita Federal e o Banco Central. Curiosamente, demanda dessas organizações uma flexibilidade na interpretação de regras (sobre sigilo) que o próprio Tribunal não costuma demonstrar em suas fiscalizações e decisões, ao interpretar as regras aplicáveis. Pelo contrário, a corte de contas frequentemente é criticada pelo rigor excessivo, usando as regras “ao pé da letra”, prática que acabaria “engessando” a Administração Pública Federal. Nos casos dos títulos

¹⁴² Outra narrativa com a característica de “preparar o terreno para mudanças” é a que critica o que o Tribunal entende como “desvirtuamento” das finalidades das fundações de apoio.

executivos e das demandas externas por trabalhos do TCU, as mudanças almejadas pelo Tribunal demandariam modificações na Constituição¹⁴³, o que é muito difícil de conseguir, dados os muitos pontos de veto.

Já ao usar a narrativa sobre a baixa capacidade do Estado de retomar os investimentos em infraestrutura, sem em nenhum momento admitir que um dos principais gargalos nesse processo, como mostra a literatura a respeito, é a atuação do próprio Tribunal (LODGE et al., 2017; DUTRA; REIS, 2020; JORDÃO, 2020), o TCU mostra sua baixa propensão à autocrítica. Contudo, demonstra perceber a importância de suavizar sua imagem de órgão autoritário e punitivista. Mostrou que começou a dar ouvidos a outros atores e à sociedade no que diz respeito à elaboração dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR, e ao destacar que controlar não é só punir, mas também prevenir.

Por fim, no terceiro período evolutivo o TCU começou a frisar, por meio do seu Relatório de Atividades, narrativas (e práticas) dedicadas a justificar a existência do Tribunal e a manter seu *status* no subsistema e no sistema como um todo. Uma delas é a narrativa sobre os “benefícios das ações de controle”. Como vimos no capítulo 2, ao tratar das virtudes e patologias do controle, uma das duas grandes fontes de legitimação do TCU é o fato de os ganhos obtidos pelas atividades de controle externo superarem seus custos. Por mais obscuro que seja o cálculo do TCU sobre os “benefícios das ações de controle”, trata-se de uma justificativa poderosa, que o Tribunal vem ressaltando anualmente desde 2005. Para reforçar essa narrativa, o órgão apresenta também, desde 2007, as “principais ações do TCU”, uma seção do Relatório de Atividades que ressalta os resultados do controle exercido pelo Tribunal sobre atividades governamentais de grande repercussão e impacto, como os pagamentos do Bolsa Família, do BPC e do INSS, e a construção do Rodoanel e da usina de Belo Monte. Além disso, o TCU dá destaque a seu planejamento estratégico, declarando a cada Relatório de Atividades sua missão, visão e negócio. É interessante observar ao longo dos anos as modificações nessa declaração, que acompanham a mudança institucional no TCU e no subsistema da política de controle. O que mais mudou com o passar do tempo (mas ainda não no governo Lula) foram a missão e a visão. Em 2005, a missão era “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”, e a visão era “ser instituição de excelência no

¹⁴³ Nos casos dos títulos executivos e das demandas externas de trabalho, o TCU não foi bem-sucedido até hoje. Obteve alguns avanços em relação a sigilos ao fechar acordo com a Receita em 2020 (ver quinto estágio evolutivo).

controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública”. Elas permaneceram assim até o fim do governo Lula, e viriam a mudar no começo do governo Dilma.

7.6 ESTÁGIO 4: A “SOBERANIA”¹⁴⁴ DO TCU (GOVERNO DILMA, 2011 A 2016)

7.6.1 Contexto

Em 2011 terminou a guerra do Iraque e começaram os protestos da Primavera Árabe e do *Occupy Wall Street*. No mesmo ano, teve início a crise da dívida soberana na Europa, que afetou fortemente a Grécia e outros países como Portugal, Espanha, Itália e Irlanda. No Brasil, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁴⁵ e o TCU aprovou alteração de seu Regimento Interno (RITCU). Sete ministros do governo deixaram seus cargos no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, seis deles após denúncias de corrupção (CARLOS, 2011).

2012 foi o ano da Rio+20¹⁴⁶, do lançamento do PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil) e do início do julgamento dos acusados no escândalo do mensalão.

Em 2013, manifestações contra o aumento das tarifas de transporte público em São Paulo deram origem a uma onda de protestos (Jornadas de Junho) em várias partes do país. Ao longo de dois meses, as manifestações passaram a incluir outras pautas, como combate à corrupção e melhores serviços de saúde e educação. 2013 foi também o ano da promulgação da Lei Anticorrupção¹⁴⁷, que ampliou controles sobre a administração pública e tornou a CGU responsável por acordos de leniência com empresas que colaborassem com investigações.

¹⁴⁴ Termo usado por Dutra e Reis (2020), em seu livro “O Soberano da Regulação: O TCU e a infraestrutura”. Nele, os autores alertam para o perigo de um único órgão (no caso, o TCU) deter “a *soma de todas as competências*, elevando-se, assim, em soberano da ordem jurídica” (DUTRA; REIS, 2020, p. 19, grifo dos autores).

¹⁴⁵ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

¹⁴⁶ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro.

¹⁴⁷ Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Apesar de ter havido crescimento do PIB em todos os anos do primeiro mandato de Dilma (2011-2014), o aumento foi menos expressivo que no período anterior. Em 2014, o resultado primário foi negativo pela primeira vez desde que o Banco Central começou computar dados para o resultado fiscal do setor público¹⁴⁸ – que inclui governos federal, estaduais, municipais e empresas estatais. 2014 foi o ano do início da operação Lava-Jato, que viria a ter enormes consequências políticas e econômicas; da realização da Copa do Mundo no Brasil; e da reeleição da presidente Dilma Rousseff.

No início de 2015, a presidente da Petrobras e cinco de seus diretores renunciaram a seus cargos em meio a denúncias de corrupção e a resultados negativos na companhia. Ao longo do ano, houve protestos em todo o país contra a corrupção e a favor da operação Lava Jato. Foi um período de forte retração na economia. No segundo semestre, o Brasil perdeu o grau de investimento na classificação de crédito da agência Standard & Poor's. Pouco tempo depois, outras duas agências tradicionais de classificação de risco, a Fitch e a Moody's, também tiraram do país o selo de bom pagador.

Em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acolheu um pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Os autores desse pedido – os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal – apontaram três tipos de crimes de responsabilidade que teriam sido cometidos pela presidente. Um deles referia-se à abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional e em desacordo com a situação fiscal. Esse desacordo teria ocorrido porque, na avaliação dos autores, a frustração da meta de superávit primário deveria ter levado a um corte de gastos, não à sua ampliação. Para os denunciadores, a conduta da presidente estaria em desacordo com a LDO, a LOA, a LRF e a Constituição de 1988 (BRASIL, 2015a).

O segundo crime de responsabilidade apontado pelos denunciadores referia-se às chamadas “pedaladas fiscais”, adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil para pagamento de programas federais. Tais adiantamentos constituiriam operações de crédito, pois as instituições financeiras usaram recursos próprios para efetuar os pagamentos devidos pela União, no lugar de recursos do Tesouro Nacional. Isso não seria permitido porque o artigo 36 da LRF veda operações de crédito entre instituição financeira estatal (no caso, a Caixa e o Banco do Brasil) e seu ente controlador (no caso, a União). Ocorreram operações semelhantes, que poderiam ser caracterizadas

¹⁴⁸ A série teve início em 2001.

como de crédito, envolvendo recursos do FGTS e do BNDES “adiantados” para a União. De acordo com os denunciantes, nesse segundo crime de responsabilidade teriam sido violados a Lei 1.079/1950, a Lei 10.028/2000, a LRF e a Constituição (BRASIL, 2015a).

O terceiro crime de responsabilidade referia-se à falta de registro das operações de crédito mencionadas acima entre os passivos da Dívida Líquida do Setor Público. Segundo os autores do pedido de *impeachment*, foram “manobras que esconderam dívidas da União” (BRASIL, 2015a, p. 38) e, por conta disso, “o acompanhamento das metas de superávit primário passa a ser uma ficção” (BRASIL, 2015a, p. 36). De acordo com os denunciantes, a conduta feriu a LOA, a Lei 1.079/1950 e o Código Penal (por falsidade ideológica).

A argumentação dos denunciantes no pedido de *impeachment* lastreou-se principalmente nas justificativas do TCU ao recomendar ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 do governo Dilma. O pedido de *impeachment* também mencionou outros documentos, do MPTCU e dos colegiados do Tribunal (BRASIL, 2015a).

No final de 2015, estudantes ocuparam centenas de escolas no estado de São Paulo, em protesto contra uma reorganização proposta pelo governo Geraldo Alckmin. Em 2016, em especial no segundo semestre, houve manifestações e ocupações de estudantes secundaristas e universitários em diversos estados, protestando contra medidas dos governos estaduais e federal e do Congresso Nacional.

Em abril de 2016, o plenário da Câmara autorizou o Senado a instaurar o processo de *impeachment*. O Senado decidiu pela abertura do processo em maio, determinando o afastamento da presidente. O vice-presidente, Michel Temer, assumiu interinamente. Ainda em maio, o STF determinou o afastamento de Eduardo Cunha do cargo de deputado e da presidência da Câmara. Em junho, o governo interino apresentou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que limitou o aumento dos gastos públicos, conhecida como “PEC do Teto de Gastos”. Em agosto, mês das Olimpíadas no Rio de Janeiro, o Senado cassou o mandato de Dilma Rousseff, mas manteve seus direitos políticos. Temer assumiu a presidência em definitivo. Em outubro, Eduardo Cunha foi preso, no âmbito da operação Lava Jato, acusado de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. A PEC do Teto foi promulgada em dezembro¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Emenda Constitucional nº 95.

7.6.2 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2011 a 2014 (Dilma I)

No Relatório de 2011, o tema central foi a sustentabilidade do crescimento. O TCU apresentou ao governo federal uma “receita” para o desenvolvimento sustentável:

quanto melhores forem os fundamentos macroeconômicos, quanto menores forem os gargalos associados à infraestrutura física, ao capital humano e ao progresso técnico e, por fim, quanto menores forem os desequilíbrios regionais e mais integradas as políticas com a sustentabilidade ambiental, melhores serão as condições para um crescimento sustentável (BRASIL, 2012b, p. 385).

O Tribunal também defendeu a adoção de uma política fiscal austera. A partir daí, passou a avaliar o desempenho governamental em cada um dos itens desse receituário, apontando os pontos fortes e, principalmente, os fracos, em especial na área de infraestrutura.

O processo de elaboração do Relatório e Parecer Prévio foi novamente objeto de conversas com comissões do Congresso e representações da sociedade civil. O TCU mencionou ainda parcerias com Banco Mundial e a OCDE para fortalecer instrumentos de análise usados para fazer o Relatório e identificar oportunidades de melhoria por meio da comparação com normas e melhores práticas internacionais (BRASIL, 2012b, 2012c). O Tribunal também buscou alinhar-se às “boas práticas internacionais de relato de auditoria de demonstrações financeiras governamentais” da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) (BRASIL, 2012b, p. 343).

Em 2011 o TCU investiu na simplificação da apresentação e na disseminação do Relatório em um Caderno Especial na Revista do TCU, em um seminário técnico, e por meio do “Prêmio TCU de Jornalismo” (BRASIL, 2012c), buscando chamar cada vez mais atenção da imprensa para sua apreciação das contas do governo.

No Relatório de 2012, pela primeira vez, o TCU falou sobre “transações atípicas cada vez mais complexas” (BRASIL, 2013b, p. 616) realizadas pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo o Tribunal, essas operações dificultavam o entendimento sobre o superávit primário, afetando a transparência necessária à credibilidade das contas do governo. Para o TCU,

supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque, por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e

quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado (BRASIL, 2013c, p. 13).

Mais uma vez o TCU exerceu a prática de impulsionar suas “receitas” de governo, ao ressaltar o “diagnóstico amplamente reconhecido” sobre a necessidade de reduzir disparidades regionais para promover o desenvolvimento regional e sobre a necessidade de mais recursos para alcançar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – a despeito do diagnóstico rival (mas não necessariamente correto) de que o maior problema da educação é de gestão, e não de disponibilidade de verbas.

No Relatório de 2013 o TCU elevou o tom, alertando o governo sobre a possibilidade de rejeitar as próximas contas caso suas recomendações não fossem observadas.

No intuito de alinhar-se aos “padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental”, o TCU passou a adotar recomendações do Banco Mundial e da OCDE que o levaram a apresentar o Parecer Prévio no início (e não mais no final) do Relatório, usando “uma linguagem global de governança pública” (BRASIL, 2014b, p. 622). Aliás, “governança pública para o desenvolvimento” foi o tema que norteou o Relatório de 2013. Por isso, o TCU passou a focar mais especificamente a gestão e o desempenho no setor público:

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse sentido, pretende-se, ao longo dos próximos exercícios, aprimorar as auditorias relativas ao desempenho governamental, tanto no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, como no âmbito dos relatórios sistêmicos por áreas temáticas elaborados pelo TCU (BRASIL, 2014b, p. 373).

O TCU colocou como recomendações do Relatório de 2013 o cumprimento de alguns de seus acórdãos¹⁵⁰, levando a um novo patamar a prática de estabelecer uma “conversa” entre diferentes tipos e instrumentos de fiscalização, reforçando-os mutuamente.

O ciclo de Relatórios e Pareceres Prévios relativos ao primeiro mandato de Dilma Rousseff se encerrou em 2014 de maneira dramática, pois naquele ano o TCU recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas da presidente. Foi a segunda vez na história que isso aconteceu – a primeira havia sido na década de 1930, durante a

¹⁵⁰ Acórdãos 3.071/2012-TCU-Plenário, 3.249/2012-TCU-Plenário, 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2012-TCU-Plenário.

ditadura de Getúlio Vargas¹⁵¹. Importante lembrar que o Relatório e o Parecer Prévio sobre as contas de 2014 foram elaborados pelo TCU em 2015 (o primeiro ano do segundo mandato de Dilma), e só ficaram prontos em outubro, cerca de cinco meses depois do habitual. Isso ocorreu devido à concessão de prazo para que o governo fizesse suas considerações sobre as questões que fundamentaram a rejeição das contas, além do período que o TCU dispendeu analisando tais considerações.

Alguns dos motivos apontados pelo TCU para a rejeição vinham se repetindo desde 2010. Outros eram ainda mais antigos, como os investimentos de algumas estatais acima do que havia sido aprovado na LOA – apontados pelo TCU desde a década de 1990, durante o primeiro governo de Fernando Henrique.

De modo geral, segundo o TCU, as “irregularidades graves na gestão das finanças públicas em 2014” envolveram: “o endividamento público, os resultados fiscais, a execução orçamentária, a programação orçamentária e financeira do governo, a limitação de empenho e movimentação financeira e o relacionamento financeiro entre União e empresas públicas” (BRASIL, 2015c, p. 844). Ainda segundo o Tribunal, “as ações adotadas na gestão das finanças públicas federais induziram a uma inverídica aparência de equilíbrio, encobrendo a real situação das contas públicas e, conseqüentemente, permitindo gastos que de outra forma não seriam viáveis” (p. 845). Em suma, o argumento do TCU foi de que houve expansão de gastos sem sustentabilidade fiscal e sem transparência, levando a resultados fiscais incompatíveis com a realidade e contrariando o marco legal, em especial a LRF. Vale registrar que parte substancial dos problemas analisados partiu de indicações do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

A argumentação do TCU em relação ao descumprimento de ritos orçamentários foi amplamente embasada e teve enorme força, como ficou claro com o pedido de *impeachment* da presidente Dilma. Mas há uma parte mais controversa na narrativa que o Tribunal empregou para justificar a rejeição das contas. Ele alegou haver “na literatura econômica trabalhos que vinculam ajuste fiscal a crescimento econômico” (BRASIL, 2015c, p. 785), de modo a contrapor-se à narrativa do governo de que um contingenciamento forte “teria efeitos econômicos e sociais bastante severos” (BRASIL, 2015c, p. 783). O TCU mencionou não existir consenso na literatura para sustentar a afirmação de que um novo contingenciamento agravaria a crise. Existem aí dois pontos

¹⁵¹ À época, o Congresso Nacional não seguiu a recomendação do TCU e aprovou as contas presidenciais.

passíveis de discussão. O primeiro é que tampouco há consenso na literatura a respeito da relação de causalidade entre ajuste fiscal e crescimento. O segundo é que as definições sobre a condução da política econômica caberiam ao governo democraticamente eleito, em consonância com seu programa e promessas de campanha, que pautam as expectativas dos agentes econômicos e da sociedade como um todo.

Outra faceta curiosa da narrativa foi frisar o “desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional” por descumprir a legislação e “abrir créditos suplementares sem prévia autorização legislativa” (BRASIL, 2015c, p. 896). A acusação fez sentido, e desgastou a imagem do Executivo, contribuindo para a abertura do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Curiosamente, trata-se aqui de uma espécie de contra-ataque: o TCU reverteu seu próprio desprestígio junto ao Executivo, que durante anos ignorou as advertências do Tribunal.

Em meio aos motivos que levaram à rejeição das contas, o que ficou mais “famoso” (dados a repercussão midiática e o pedido *de impeachment*) foram as chamadas “pedaladas fiscais”. O relator das contas de 2014, ministro Augusto Nardes, descreveu as “pedaladas” nos seguintes termos:

ao atrasar de maneira acentuada os repasses de recursos financeiros aos bancos estatais, para aporte em despesas com programas sociais, [o governo] realizava disfarçadamente operações de crédito vedadas pela LRF, com o agravante de terem sido realizadas em ano eleitoral [2014] – outra proibição da lei. (NARDES, 2018, p. 54).

No Parecer Prévio, o princípio da legalidade foi mencionado reiteradamente (em oito dentre 12 irregularidades apontadas) para fundamentar a opinião adversa do TCU sobre a execução dos orçamentos da União. O princípio da moralidade apareceu uma vez.

O documento de 2014 foi o mais volumoso da série, com 924 páginas, o que é mais do dobro da média de páginas dos Relatórios e Pareceres Prévios do período 1989-2018, que é de 454 páginas¹⁵². Isso se explica pelas dezenas de páginas dedicadas à fundamentação técnica da rejeição das contas, além de 237 páginas usadas para rebater a defesa apresentada pelo governo, e outras dezenas para as considerações do relator.

¹⁵² O maior Relatório até então havia sido o de 1996, com 660 páginas (mas a comparação fica prejudicada pela grande diferença na diagramação feita à época), seguido pelo documento de 2013, com 632 páginas.

Até mesmo na questão visual o Relatório de 2014 fugiu do padrão anterior: foi a primeira vez, desde que o Tribunal começou a usar elementos de *design* gráfico na capa do documento (em 2008), que ele foi postado na página do TCU sem fotos na capa. Todos os demais Relatórios (2008-2018) trazem fotografias de atividades econômicas (e, mais recentemente, também sociais). Apenas o Relatório de 2014 tem uma capa mais austera¹⁵³ – o que estaria em linha com o posicionamento severo do Tribunal, dadas as irregularidades apontadas nas contas daquele ano. Note-se que fotografias e *design*, de acordo com Lowndes e Roberts (2013), também são formas narrativas.

Quanto à parte ordinária do relatório, o foco, como no ano anterior, foi a governança. A repetição talvez se explique pelo interesse devotado pelo relator das contas de 2014 (ministro Augusto Nardes) ao tema. Mais uma vez observou-se a prática de mencionar com frequência os acórdãos do TCU.

Abaixo, o quadro síntese sobre os Relatórios e Pareceres Prévios do TCU acerca das contas da presidente da República no período Dilma I, de 2011 a 2014.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas e alertas	Recomendações
2011	José Múcio	Pela aprovação, com ressalvas	25 ressalvas	40 recomendações
2012	José Jorge	Pela aprovação, com ressalvas	22 ressalvas	41 recomendações
2013	Raimundo Carreiro	Pela aprovação, com ressalvas	1 alerta	48 recomendações
2014	Augusto Nardes	Pela rejeição	5 alertas*	30 recomendações*

Fonte: TCU. Elaboração própria.

QUADRO 18 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas da presidente da República no governo Dilma I (2011-2014)

7.6.3 Relatórios de Atividades do TCU de 2011 a 2014 (Dilma I)

¹⁵³ A versão austera é a que se obtém ao visitar a página de contas do governo no site do TCU. Ao baixar o documento do site do TCU, a versão que se obtém traz fotos na capa.

Em 2011, a missão do TCU foi modificada, de “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade” para “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. A visão também mudou, de “ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública” para “ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”.

Outra novidade no relatório de 2011 apareceu na seção sobre a composição do Tribunal: a presença de um quadro ou galeria com as fotos dos ministros, ministros substitutos e do procurador-geral do TCU (popularmente chamada de “carômetro”). Considerando as imagens como uma forma de narrativa, a medida ganhou nova camada de significados no relatório de 2014, quando os ministros apareceram nas fotos usando capas pretas, como mostra a ilustração abaixo.

Existem aí ao menos dois níveis de simbolismo. Em primeiro lugar, o simbolismo originário das capas usadas pelos membros do Poder Judiciário. Embora exista o argumento de que as capas representam a imparcialidade e a honestidade dos magistrados, aos olhos de quem não faz parte do mundo jurídico é bastante claro que elas são um signo de autoridade, uma tentativa de demarcar distinção e poder¹⁵⁴.



Fonte: Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2014 (BRASIL, 2015b, p. 24).

FIGURA 28 - Autoridades do TCU em 2014

¹⁵⁴ Várias matérias na imprensa chamam as vestes de “capa do Batman”.

Num segundo nível de observação, o uso das capas pelos ministros do TCU parece um esforço de aproximação entre eles e os membros do Judiciário num nível simbólico. Esse esforço simbólico vem somar-se a narrativas que sustentam outras aproximações com o Judiciário, como a necessidade de transformar os títulos executivos decorrentes de acórdãos condenatórios do TCU, que têm natureza extrajudicial (sendo passíveis de contestação judicial), em títulos de natureza judicial¹⁵⁵ (ver a seção sobre Relatórios e Pareceres Prévios de 2003 a 2006, no governo Lula).

A galeria de fotos dos ministros, com ou sem as capas pretas, apareceu em todos os Relatórios a partir de 2011, à exceção do documento de 2016.

Quanto à seção do Relatório que trata dos normativos mais importantes aprovados no exercício, em 2012 apareceu mais uma regra que impacta de algum modo os poderes do Tribunal. Trata-se da Instrução Normativa nº 70, de 20 de junho de 2012, que “dispõe sobre o controle e a fiscalização dos contratos firmados por estatais com fundamento no art. 32 da Lei 9.074/1995¹⁵⁶”.

Em 2013, o Relatório informou a modificação da estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal¹⁵⁷, para “viabilizar a especialização das unidades de controle externo, as quais foram agrupadas por áreas temáticas, atuando de acordo com as funções de governo” (BRASIL, 2014a, p. 3). O objetivo, segundo o TCU, era tratar os temas de forma mais profunda. A especialização em áreas temáticas facilitaria a avaliação das políticas públicas por meio de auditorias operacionais.

7.6.4 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2015 e 2016 (Dilma II)

¹⁵⁵ E outras narrativas, não presentes no Relatório de Atividades, mas presentes na doutrina, como a que defende que as decisões colegiadas do TCU se revestem do instituto da coisa julgada (de acordo com a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, “[o] instituto da coisa julgada se destina a tornar definitiva uma solução dada pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia que a ele tenha sido submetida”).

¹⁵⁶ Art. 32. A empresa estatal que participe, na qualidade de licitante, de concorrência para concessão e permissão de serviço público, poderá, para compor sua proposta, colher preços de bens ou serviços fornecidos por terceiros e assinar pré-contratos com dispensa de licitação.

¹⁵⁷ Por meio da Resolução-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012.

Em 2015, mais uma vez, o Parecer Prévio do TCU foi pela rejeição das contas do governo. A exemplo de 2014, o TCU abriu prazo para a apresentação de contrarrazões pelo Executivo, mas, como no ano anterior, elas não foram consideradas suficientes para reverter a avaliação do Tribunal. Dentre as irregularidades apontadas pelo TCU estavam: o pagamento de dívida ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS sem autorização orçamentária; a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta de resultado primário; a manutenção do estoque de operações de crédito junto ao Banco do Brasil e BNDES; e a realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil e ao BNDES.

Em 2016, o TCU decidiu segregar as contas entre os períodos da gestão Dilma e da gestão Temer, dando Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas para ambos. É curiosa a comparação com as contas de 1992, ano do *impeachment* de Fernando Collor. Naquela ocasião, o TCU havia opinado pela aprovação das contas do exercício, mas a CMO decidiu desmembrar as contas, rejeitando as de Collor e aprovando as de Itamar Franco. Em 2016, o TCU resolveu acompanhar a prática estabelecida pela CMO em 1992 de desmembrar as contas por presidente. Contudo, até o final de 2021, a página do Congresso Nacional sobre as contas da Presidência¹⁵⁸ dava a apreciação da PCPR de 1992 como pendente de conclusão, bem como a das contas de 2014 e 2015 – reafirmando a prática do Legislativo de não concluir a apreciação das contas presidenciais¹⁵⁹.

Ainda no que diz respeito às práticas, mas adentrando também o terreno das regras, o Tribunal afirmou no Relatório sobre 2016 que sua auditoria no Balanço Geral da União (BGU) é conduzida de acordo com normas de auditoria do TCU, com o Manual de Auditoria Financeira e, no que aplicável, com as normas internacionais de auditoria, incluindo a Issai 1450. Isso também reforçou a narrativa sobre o caráter técnico do trabalho do TCU, em linha com as melhores práticas nacionais e internacionais de auditoria.

Abaixo, o quadro síntese sobre os Relatórios e Pareceres Prévios do TCU acerca das contas da presidente da República no período Dilma II, de 2015 a 2016.

¹⁵⁸ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>

¹⁵⁹ Não há conclusão da apreciação da PCPR pelo Congresso Nacional desde as contas de 2002, no final do governo FHC. As contas anteriores tiveram a tramitação concluída, à exceção das de Collor.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Ressalvas e alertas	Recomendações
2015	José Múcio	Pela rejeição	1 alerta	16 recomendações
2016 Dilma	Bruno Dantas	Pela aprovação, com ressalvas	4 ressalvas	Não houve recomendações à presidente, dada sua saída após o <i>impeachment</i>
2016 Temer	Bruno Dantas	Pela aprovação, com ressalvas	6 ressalvas 4 alertas*	31 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

* Um dos alertas foi sobre a possibilidade de opinião adversa acerca do Balanço Geral da União (BGU). O relatório fala ainda em 22 distorções do BGU, todas, compreensivelmente, relativas a conformidade contábil.

QUADRO 19 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas da presidente da República no governo Dilma I (2015-2016)

7.6.5 Relatórios de Atividades do TCU de 2015 e 2016 (Dilma II)

Em 2015, houve nova modificação na missão e na visão do TCU. A missão, que era “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”, passou a ser “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, que é a redação atual. A visão, que era “ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”, atualmente é “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”.

Todos os Relatórios de Atividades analisados contam com uma seção para tratar do Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre a PCPR, mas esse tema não aparece como principal destaque no documento. No Relatório de Atividades de 2015, contudo, essa tradição foi quebrada para dar mais relevo ao Parecer Prévio do Tribunal pela rejeição das contas de 2014. O mesmo ocorreu no Relatório de Atividades de 2016. O TCU fez,

novamente, uso entrelaçado de seus diferentes instrumentos para reforçar suas decisões e narrativas.

Na seção do Relatório de Atividades que trata dos normativos mais importantes aprovados no exercício, foi destacada em 2015 mais uma regra que impacta de algum modo os poderes do Tribunal. Trata-se da Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015, que “dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013”.

Quanto ao “carômetros” mencionados na seção anterior, no Relatório de Atividades de 2016, excepcionalmente, ele foi substituído por uma solução menos personalista: o uso de uma foto que mostra os ministros em atividade no plenário do TCU.

Alguns Relatórios de Atividades mencionam leis que aumentaram a lista de atribuições – e, conseqüentemente, os poderes – do TCU. A lista mais recente, que segue, foi apresentada no Relatório Atividades de 2016.

- Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21/6/1993);
- Lei de Desestatização (Lei nº 9.491, de 9/9/1997);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000);
- Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide (Lei nº 10.866, de 4/5/2004);
- Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079, de 30/12/2004);
- Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6/4/2005);
- Lei que instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para execução das ações desse Programa (Lei nº 11.578, de 26/11/2007);
- Edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); e
- Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º/8/2013), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. (BRASIL, 2017b, p. 11).

7.6.6 A mudança no quarto estágio evolutivo e seus mecanismos

Novamente, para situar a análise, começamos pela “dupla linha do tempo”, com o contexto nas barras superiores e os principais marcos do período nas linhas inferiores.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 29 - Linha do tempo do primeiro ao quarto estágio evolutivo

As informações da codificação para o quarto estágio evolutivo encontram-se nas matrizes 9, 10 e 11, no apêndice 1.

No que diz respeito aos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR, o TCU iniciou o período defendendo uma política fiscal mais austera. Manteve o foco em infraestrutura, mas também destacou a temática da governança, intensificando auditorias operacionais (o que foi facilitado pela reorganização da Secretaria do TCU em áreas especializadas) e “ensinando” ao Poder Executivo “receitas” para um bom governo, de modo a aumentar a sustentabilidade e reduzir disparidades regionais.

O TCU também acentuou ainda mais o entrelaçamento de seus instrumentos, chegando a recomendar, nos Relatórios e Pareceres Prévios, o cumprimento de vários de seus acórdãos. Assim, aparentemente continuou em funcionamento o mecanismo de *conversão* (MAHONEY; THELEN, 2010) que foi discutido no segundo estágio evolutivo, referente às recomendações com *status* de determinações.

O personalismo entre as autoridades do Tribunal ficou patente com o início da publicação de “carômetros” nos Relatórios de Atividades, chegando ao ápice com os ministros em suas capas pretas no documento de 2015. A partir do quarto estágio foram mais comuns matérias na mídia destacando a atuação ou dando voz a essas autoridades.

Pela primeira vez, o TCU ressaltou a importância de parcerias com organizações internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a Intosai para a realização de seu trabalho – embora se saiba que o Tribunal já se relacionava com essas organizações bem antes de começar a falar a respeito nos Relatórios da PCPR, conforme depoimentos dos entrevistados 1, 2, 3 e 4. Os Relatórios de Atividades do período também falam de atividades conjuntas com outros países e com organizações internacionais. Além disso, foi ressaltado o uso de normas internacionais de auditoria. Tudo isso é indicativo da presença de isomorfismo, com o TCU se aproximando das práticas de organizações congêneres em outras partes do mundo. O isomorfismo, como dito no referencial teórico, é a tendência das organizações à homogeneização (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983). Dimaggio e Powell definem isomorfismo como “um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (2005/1983, p. 76). Dentre os tipos de isomorfismo citados pelos autores, este parece se aproximar mais do isomorfismo normativo, em que “o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos” (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 80). Trata-se, no caso, de redes profissionais internacionais que envolvem contatos com organizações como OCDE, Banco Mundial e Intosai, além de relações bilaterais.

No início do quarto estágio, o Tribunal decidiu impulsionar a divulgação seus Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR como nunca havia feito antes, colocando em marcha um plano completo de comunicação. Afinal, a apreciação das contas anuais do presidente da República é a fiscalização mais importante dentre as que são feitas pelo TCU, aparecendo em primeiro lugar em seu rol de atribuições constitucionais. E os Relatórios e Pareceres Prévios haviam atingido um nível de maturidade impensável no primeiro estágio, época em que tais documentos eram incompletos (sequer faziam menção às próprias recomendações feitas em anos anteriores), acríticos (praticamente repetiam os relatos do Poder Executivo) e tímidos (não incluíam recomendações diretas ao Executivo – faziam-nas ao Congresso, que decidiria se as repassaria adiante ou não). Em 2011,

contudo, a situação era muito diferente. Os documentos refletiam o acúmulo de experiência do TCU e a complexidade do trabalho que realizava, bem como as falhas do Poder Executivo na condução do governo, de modo que sua divulgação favorecia o aumento do *status* do Tribunal tanto em termos absolutos quanto relativos (em comparação com o Executivo).

Em 2012, o TCU chamou atenção pela primeira vez para “transações atípicas” do Tesouro Nacional com o Fundo Soberano, a Caixa e o BNDES. No ano seguinte (2013), deu sinais de que algo importante estava por acontecer, quando alertou para a possibilidade de rejeitar as próximas contas se o governo não seguisse suas recomendações. Essa atitude deu indícios fortes de que, na realidade, as recomendações tinham valor de determinações, pois precisam ser cumpridas para que as contas não fossem rejeitadas. Mais uma vez vemos indícios do mecanismo de *conversão* (recomendações *versus* determinações) já citado acima para o segundo e o terceiro estágios.

Finalmente em 2014 veio a rejeição das contas, um evento que abalou não só o subsistema da política de controle, mas todo o país, pois a recomendação de reprovação da PCPR serviu como base para um pedido que levaria ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff¹⁶⁰. O Relatório sobre as contas de 2014 mesclou regras, práticas e narrativas com destreza. Além de apontar as leis que foram desrespeitadas e as práticas fiscais e contábeis que foram desconsideradas, o texto construiu uma narrativa sobre o descaso do governo com a boa gestão fiscal e contábil, com a transparência e com a austeridade¹⁶¹. O papel do ministro relator das contas de 2014, Augusto Nardes, ficou patente não só nas notícias veiculadas na mídia como no livro por ele publicado em 2018, que dedica dois de seus capítulos à “saga” da rejeição das contas.

O contexto era desfavorável ao governo no período, que começou com denúncias de corrupção de ministros (2011), passou pelo julgamento dos acusados no mensalão (2012), pela indignação popular nas Jornadas de Junho (2013), pelo descontentamento com questões ligadas à preparação da Copa do Mundo no Brasil e pelo início da operação Lava Jato (2014). Sem falar no resultado primário do setor público consolidado negativo pela primeira vez em 2014. Fragilizado, o governo tentou, mas não conseguiu reverter o

¹⁶⁰ Diversas questões políticas entraram na equação do *impeachment*, para além da rejeição das contas, mas a credibilidade do TCU emprestou um verniz técnico que foi muito importante para o processo.

¹⁶¹ . Dada a importância do ocorrido, o Tribunal chegou a mudar o enfoque do Relatório de Atividades para dar destaque à rejeição das contas, tanto em 2015 quanto em 2016.

Parecer Prévio desfavorável do TCU para 2014. E voltou a haver recomendação de rejeição em 2015.

Já no caso do TCU, o ambiente era favorável no quarto estágio, praticamente o inverso da situação do Poder Executivo. Mas o Tribunal sofreu um revés no período com a Lei Anticorrupção (2013), que tornou a CGU responsável por acordos de leniência com o governo – uma atribuição que ganhou destaque ainda maior com o advento da Lava Jato. A resposta do TCU veio com a IN 74/2015, prevendo a participação do Tribunal em todas as etapas da celebração dos acordos de leniência. Mais uma vez, o Tribunal conferiu atribuições a si mesmo, via Instrução Normativa. Como vimos, isso vinha ocorrendo desde o terceiro estágio evolutivo, por meio de mecanismo de *sobreposição* (MAHONEY; THELEN, 2010)¹⁶². É interessante observar que o controle interno evoluiu de uma área fragilizada e com baixíssima capacidade no primeiro estágio evolutivo para uma que, agora na figura da CGU, parecia apta a encarar (e até ganhar) algumas disputas com o TCU.

7.6.6.1 Missão e visão

Por fim, uma mudança que resume as transformações no TCU no governo Dilma: as novas *missão* e *visão* do Tribunal. A *missão*, que antes de 2011 era “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”, passou a ser “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. Percebe-se que, antes de 2011, o TCU estava focado em sua atribuição original de fiscalização das contas. A partir de 2011, entendeu que seu papel deveria ser mais amplo, incluindo a contribuição para “aperfeiçoar” a Administração, numa narrativa que se alinha à sua atuação nas auditorias operacionais, voltadas a melhorar do desempenho do governo. Em 2015, a missão foi mudada para “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”. O controle já não é o mais importante. Ele é um meio para alcançar um fim, o de aprimorar a Administração.

¹⁶² O fenômeno ampliação de atribuições por meio de INs editadas pelo próprio TCU já havia ocorrido no mesmo período, com a Instrução Normativa nº 70, de 20 de junho de 2012, em que o Tribunal se confere papéis na fiscalização de pré-contratos assinados por estatais para se preparar para licitações.

Ou seja, o TCU entende que sua missão é melhorar o que o Poder Executivo faz. Essa visão sobre si mesmo abre uma série de possibilidades que vão muito além da fiscalização das contas públicas. Essa é a missão que consta atualmente do planejamento estratégico do TCU. E é uma missão que aparentemente se tornou uma realidade, pois, segundo o entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, o TCU “tornou-se uma agência de avaliação de políticas, e tornou-se uma agência de melhoria da gestão pública” – algo que ele vê como positivo, diante das fragilidades do Poder Executivo nessas áreas. O entrevistado 3, que tem o mesmo tipo de experiência profissional do entrevistado 4, também vê uma ampliação do papel do TCU em torno de questões de eficiência e de desempenho do Poder Executivo, “à luz do déficit de capacidade do governo”.

A *visão* do TCU, que antes de 2011 era “ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública”, transformou-se em “ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”. A sutil retirada do verbo “contribuir” é significativa: o TCU já não se via num papel secundário quando o assunto é o aperfeiçoamento da gestão pública. Ele agora se entendia como um dos protagonistas. Em 2015, a visão mudou para “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”. Algo que poderia ser a visão da própria Administração para si mesma, ensejando uma sobreposição de papéis entre o TCU e o Poder Executivo.

A seguir, um quadro comparativo das missões e visões do TCU ao longo dos anos.

MISSÃO	
1999	Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade
2011	Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade
2015 (atual)	Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo
VISÃO	
1999	Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública
2011	Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública
2015 (atual)	Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

Fonte: Relatórios de Atividades do TCU. Elaboração própria.

QUADRO 20 - Evolução da missão e da visão do TCU

7.7 ESTÁGIO 5: LIMITES À EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO TCU? (GOVERNO TEMER, 2017¹⁶³ A 2018)

7.7.1 Contexto

Em abril de 2017 houve uma greve geral nacional contra cortes em benefícios de seguridade social e mudanças nas leis trabalhistas promovidos pelo governo Michel Temer. Em maio, o STF divulgou o acordo de delação premiada da empresa JBS, que teria dado 500 milhões de reais em propina a políticos, incluindo Temer, Dilma e Lula. Ainda em maio, foi divulgado um trecho de conversa entre Temer e o empresário Joesley Batista, da JBS, durante um encontro no Palácio do Jaburu sem registro na agenda presidencial, gravado pelo empresário. A certa altura da conversa, Joesley Batista fala sobre um suposto pagamento que estaria sendo feito a Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados, que estava na prisão. Temer respondeu: “tem que manter isso, viu”. O presidente foi acusado de corrupção passiva. Manifestantes incendiaram a sede do Ministério da Agricultura em Brasília em meio a pedidos pelo *impeachment* ou renúncia de Temer. Nenhum dos pedidos teve sucesso.

Em julho de 2017 o juiz Sergio Moro condenou o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro no caso do tríplice do Guarujá, investigado no âmbito da operação Lava Jato.

Em janeiro de 2018, a condenação de Lula foi confirmada por unanimidade em segunda instância, e sua pena foi ampliada. Em março, o ministro Edson Fachin incluiu o presidente Temer em inquérito da operação Lava Jato. Em abril, um *habeas corpus* solicitado pela defesa de Lula foi rejeitado. O então juiz Sergio Moro decretou a prisão do ex-presidente.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) rejeitou em agosto o pedido de registro da candidatura de Lula à presidência. Em setembro o deputado federal Jair Bolsonaro sofreu um ataque durante sua campanha eleitoral à presidência, no município de Juiz de Fora,

¹⁶³ Temer assumiu em 2016, mas esse período foi analisado na seção anterior.

em Minas Gerais. Ferido por uma facada, teve de submeter-se a cirurgia de emergência. Recuperou-se e foi eleito presidente em outubro, em segundo turno.

Um marco importante para o controle externo no período foi a aprovação da “nova LINDB”, também chamada de “Lei da Segurança Jurídica”¹⁶⁴¹⁶⁵, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹⁶⁶. A LINDB é uma norma basilar para o direito porque estabelece os princípios de interpretação no ordenamento jurídico brasileiro, regulando a aplicação das demais leis. A “nova LINDB”, proposta pelo então senador e atual ministro do TCU Antonio Anastasia, foi sugerida por juristas da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito São Paulo) (COSTA, 2019).

A proposta trazia potencial de impactos significativos, porque o conceito de segurança jurídica embutido no projeto envolvia proporcionar aos gestores públicos confiança para inovar – dentro dos limites da lei, e sem renunciar à eficiência, mas também sem o temor de serem punidos por suas inovações. Livres de algumas das amarras do controle, os gestores poderiam atuar de maneira mais flexível (COSTA, 2019).

Na fase de sanção, entidades representativas de auditores do TCU, procuradores de contas, auditores externos, ministros de contas, juízes do trabalho, juízes federais, procuradores do trabalho, procuradores federais e auditores fiscais enviaram notas à Presidência da República criticando veementemente o texto, e pedindo o veto total ou parcial. A favor do projeto, apenas uma nota, assinada por 18 juristas da área de direito público – incluindo os dois professores que propuseram o projeto ao então senador Anastasia: Carlos Ari Sundfeld, da FGV Direito São Paulo, e Floriano de Azevedo Marques Neto, da Universidade de São Paulo (USP) (COSTA, 2019) –, além de esforços de defesa da nova lei junto aos controladores e na mídia, como os empreendidos por Francisco Gaetani (GAETANI, 2018).

As tentativas dos controladores de influenciar a sanção tiveram sucesso apenas parcial, com o veto a alguns dispositivos (o TCU havia pedido ao presidente da República o veto integral). Mas muita coisa permaneceu. A “nova LINDB” define que:

¹⁶⁴ Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

¹⁶⁵ Detratores a chamavam de “Lei da Impunidade”.

¹⁶⁶ Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, anteriormente conhecido como Lei de Introdução ao Código Civil.

- não serão tomadas decisões administrativas, de controle e judiciais com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão;
- as decisões devem indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas, sem impor ônus excessivo;
- na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados;
- a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma deverá prever regime de transição;
- para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, a autoridade administrativa poderá, após realização de consulta pública, celebrar compromisso com os interessados;
- o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

7.7.2 Relatórios e Pareceres Prévios do TCU de 2017 e 2018 (Temer)

Em termos de conformidade a regras, os Relatórios e Pareceres Prévios de 2017 e 2018 trouxeram análises minuciosas sobre o cumprimento de obrigações da Constituição de 1988 (“regra de ouro”¹⁶⁷ e “teto de gastos”¹⁶⁸), do PPA, da LDO, da LOA e da LRF. Chamaram atenção em 2017 os alertas do TCU a respeito do risco de descumprimento da regra de ouro e do teto de gastos.

Houve também um alerta final, em 2017, quanto à “obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU” por parte do Ministério da Fazenda, o que, segundo o Tribunal, “pode comprometer a emissão de opinião” da corte de contas sobre a PCPR (BRASIL, 2018e, p. 333). O Tribunal estava aludindo a um embate com a Receita Federal do Brasil¹⁶⁹, que

¹⁶⁷ Para evitar que o Estado se endivide para custear despesas correntes, o art. 167, III, da Constituição de 1988 determina que é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (a menos que sejam autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta no Legislativo).

¹⁶⁸ Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

¹⁶⁹ Já mencionado em Relatórios anteriores, como o de 2005.

restringiu o acesso dos auditores a informações protegidas por sigilo fiscal. Segundo o TCU:

Por conta da alegação de sigilo fiscal dos dados econômico-fiscais de contribuintes, no que tange aos créditos tributários, apenas foi possível a realização parcial de procedimentos substantivos em nível consolidado, relacionados a saldos e estoques contábeis, com base em informações apresentadas pela RFB, sem acesso direto às fontes de informações primárias. Desse modo, não foi possível atestar os valores da conta de créditos tributários em nível de transação ou registro, haja vista a impossibilidade de adentrar os dados individualizados (BRASIL, 2018e, p. 235).

Mais uma vez, em 2017, a apreciação da PCPR misturou-se com outras fiscalizações e acórdãos do TCU, como no caso da restrição de acesso a informações protegidas por sigilo na Receita Federal¹⁷⁰. A prática mais comum entre a maioria dos órgãos e entidades, que é de obedecer ao TCU sem maiores questionamentos, não foi observada pela Receita. A corte de contas, pouco habituada a enfrentar restrições à sua atuação, fez uso cruzado de seus instrumentos para responder de maneira incisiva, incluindo o alerta final, no intuito de restabelecer a prática da obediência.

A “queda de braço” com a Receita continuou em 2018, chegando ao ponto de o TCU mencionar a questão diretamente em seu Parecer Prévio sobre as contas (as menções anteriores vieram no Relatório), dizendo que elas “estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas, exclusivamente em relação ao conteúdo analisado, dada a impossibilidade de acesso aos dados administrados pela Receita Federal” (BRASIL, 2019b, p. 480).

No documento sobre 2018, o TCU reforçou a narrativa quanto a seu papel no aprimoramento da performance no setor público, creditando à sua atuação as “melhorias relevantes ocorridas na condução da política fiscal na União” (BRASIL, 2019b, p. 396).

Abaixo, o quadro síntese sobre os Relatórios e Pareceres Prévios do TCU acerca das contas da presidente da República no governo Temer, de 2017¹⁷¹ a 2018.

¹⁷⁰ A auditoria TC 026.079/2017-8 e Acórdão 977/2018-TCU-Plenário.

¹⁷¹ Como dito anteriormente, o governo começou em 2016, mas já tratamos das contas daquele ano em seção anterior.

Exercício	Ministro relator	Parecer Prévio	Alertas	Recomendações
2017	Vital do Rêgo	Pela aprovação, com ressalvas	4 alertas	25 recomendações
2018	Ana Arraes	Pela aprovação, com ressalvas	5 alertas	26 recomendações

Fonte: TCU. Elaboração própria.

QUADRO 21 - Relatórios e Pareceres Prévios do TCU sobre as contas do presidente da República no governo Temer (2017-2018)

7.7.3 Relatórios de Atividades do TCU de 2017 e 2018 (Temer)

Os Relatórios de Atividades de 2017 e 2018 intensificam uma prática presente em todos os documentos da série (e em vários dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR e outros documentos do TCU): o uso de imagens das instalações do TCU como uma forma de narrativa. A imagem mais clássica e recorrente é a do edifício-sede, praticamente onipresente, em ângulos diversos. Os muitos vãos geométricos das varandas (mostrados na figura abaixo), perfilados num exercício de forte simetria e padronização, bem como a fachada meticulosamente preservada, passam uma sensação de organização e eficiência. Os jardins bem cuidados e a limpeza das instalações completam a simbologia. Um exemplo do uso dessas imagens está na capa e na folha de rosto do Relatório de Atividades de 2017, mostradas abaixo.



Fonte: Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2017 (BRASIL, 2018d).

FIGURA 30 - Capa e folha de rosto do Relatório Anual de Atividades do TCU 2017

Enquanto a capa ostenta uma foto, a folha de rosto apresenta uma imagem estilizada. Esse exemplo ilustra as inúmeras formas com que o TCU usa essa imagem. Uma indicação do sucesso do Tribunal na disseminação dessa imagem está na frequência com que ela aparece também em matérias nos meios de comunicação. No caso, a foto mais utilizada costuma ser a que mostra a placa com a logomarca do TCU à frente e o edifício-sede ao fundo. *Veja, O Estado de S. Paulo, Metrôpoles, Congresso em Foco, Poder 360 e Correio Braziliense* são apenas alguns dos veículos que utilizaram essa imagem recentemente (BONIN, 2021; BORGES, 2021; BRASILINO, 2021; OLIVEIRA, 2021, SILVA PINTO, 2021, TEÓFILO, 2021).

No Relatório de Atividades de 2017, o TCU mudou novamente o estilo da imagem que ilustra a eficiência da atuação do Tribunal (“benefícios das ações de controle”), como mostra a figura abaixo.



Fonte: Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2017 (BRASIL, 2018d, p. 30).

FIGURA 31 - Relação entre custo de funcionamento e benefícios financeiros do TCU (2017)

No lugar da logomarca do TCU, entrou um ícone que inclui a logomarca na parte de baixo e o desenho das janelas do edifício-sede na parte de cima. Como dito anteriormente, essa imagem das janelas remete a uma ideia de ordem – sendo que “ordem” é justamente a palavra que aparece em destaque na parte “receptora” dos benefícios do TCU, representada pela imagem parcial da bandeira do Brasil.

Um último registro para concluir as questões relacionadas a imagens: os Relatórios de Atividades de 2017 e 2018 inovaram ao trazer, logo no início do documento, fotos de página inteira do presidente do TCU – no caso, a presidência era exercida pelo ministro

Raimundo Carreiro¹⁷². Essa mudança pode refletir “novos ventos” que sopram no TCU, com um certo culto às personalidades dos ministros e esforços de construção de imagem de cada um deles, a exemplo do que ocorre em certas instâncias do Judiciário. Essa tendência havia sido inaugurada no quarto estágio, com a publicação dos “carômetros” de autoridades.

No Relatório de Atividades de 2017, “o combate à fraude e à corrupção constituiu o principal foco” (BRASIL, 2018d, p. 5), enquanto no de 2018 a narrativa também destacou: “avaliação da eficiência e da qualidade dos serviços públicos; avaliação de resultados de políticas e programas públicos; e promoção da transparência na Administração Pública Federal (BRASIL, 2019a, p. 5).

Na seção do Relatório de Atividades que trata dos normativos mais importantes aprovados no exercício, foi destacada em 2018 mais uma regra editada pelo Tribunal que amplia suas próprias atribuições. Trata-se da Instrução Normativa nº 81, de 20 de junho de 2018, que “Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado”.

Também foi apresentada a Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018, que “Dispõe sobre a fiscalização, pelo TCU, sobre os processos de celebração de acordo de leniência pela Administração Pública federal, nos termos da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013”. Ela substitui a IN 74/2015, num raro episódio de recuo do TCU, quanto ao mecanismo de *sobreposição*. Como visto anteriormente, a Lei Anticorrupção havia dado à CGU a competência de celebrar acordos de leniência. Para não ficar de fora do processo de celebração desses acordos, dada a sua importância e seu apelo midiático (em especial no âmbito da operação Lava Jato), o TCU havia editado a IN 74/2015, em que concedeu a si próprio atribuições durante as fases do processo de construção desses acordos. Segundo Fortini e Avelar (2021), “[a] atuação dos Tribunais de Contas no âmbito da

¹⁷² Os ministros José Múcio e Ana Arraes repetiram a prática nos Relatórios de Atividades de 2019 e 2020, já fora do período analisado neste trabalho.

leniência não está contemplada pela Lei Anticorrupção, o que ensejou grande polêmica quanto ao papel dessa instituição na celebração e fiscalização desses acordos”.

A CGU entendeu que houve excesso do TCU ao editar a norma, e impetrou Mandado de Segurança¹⁷³ junto ao STF, obtendo liminar favorável do ministro Gilmar Mendes. Antes mesmo da decisão final do Judiciário, o TCU recuou e editou a IN 83/2018, em que suavizou sua intervenção nos acordos de leniência. Fortini e Avelar (2021) explicam que “[a]pós uma série de questionamentos doutrinários e a decisão cautelar do STF, a IN 74 foi revogada pela IN 83/2018, mais comedida no delineamento das atividades de fiscalização dos processos de celebração de acordo de leniência pelo TCU”.

7.7.4 A mudança no quinto estágio evolutivo e seus mecanismos

Finalmente, segue a “dupla linha do tempo” para o período de análise completo (1989¹⁷⁴-2018), com o contexto nas barras superiores e os principais marcos nas linhas inferiores. Esta figura não pretende esgotar os acontecimentos e mudanças do período, mas destacar aqueles que sobressaíram no material empírico, na literatura e na análise, bem como alguns escândalos de corrupção que se mostraram mais ruidosos na mídia e mais impactantes no subsistema.

¹⁷³ MS 34031-DF.

¹⁷⁴ O material empírico analisado vai de 1989 a 2018, mas o ano de 1988 foi incluído porque a CF/1988 é o marco inicial da análise.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 32 - Linha do tempo do primeiro ao quinto estágio evolutivo

As informações da codificação para o terceiro estágio evolutivo encontram-se nas matrizes 12 e 13, no apêndice 1.

Na esteira dos acontecimentos do estágio anterior, o TCU aproveitou o Relatório de Atividades de 2017 para reforçar as narrativas que o conectam ao combate à fraude e à corrupção. Em 2018, o foco do Relatório de Atividades mudou para avaliação, em linha com os avanços em auditorias operacionais, e para transparência, algo que o Tribunal demandava da Receita Federal, dado o bloqueio do órgão ao acesso do TCU a informações protegidas por sigilo.

Quanto aos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR no quinto estágio evolutivo, o TCU não escondeu sua irritação com a Receita pela negativa em dar acesso a auditores do Tribunal a informações protegidas por sigilo fiscal. O TCU já havia reclamado sobre essa questão em anos anteriores, mas não a ponto de incluir alerta sobre o assunto, como fez em 2017, e menos ainda de levar o tema para um Parecer Prévio, como fez em 2018. O embate só viria a ser resolvido após o período analisado nesta tese, já em 2020, com a

assinatura de um convênio de compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal entre a Receita e o TCU¹⁷⁵.

Ao “endurecer” com a Receita em 2017, o TCU usou uma das armas de que dispunha: entrelaçar o Relatório com outras fiscalizações, inclusive trazendo acórdãos “para dentro” da apreciação da PCPR, de modo a reforçar todas as fiscalizações, opiniões, determinações e recomendações envolvidas, inclusive dando a essas últimas o peso de determinações. Isso já havia acontecido no segundo, terceiro e quarto estágios evolutivos, por meio do mecanismo de *conversão*, em que os atores aproveitam ambiguidades (no caso, acerca das regras sobre emissão de determinações e recomendações) para redirecionar instituições (MAHONEY; THELEN, 2010).

Depois da rejeição das contas de 2014 e 2015 por desconformidade a regras fiscais, orçamentárias e contábeis, o Poder Executivo tinha fortes motivos para levar a sério a análise minuciosa do cumprimento dessas regras feita em 2017 e 2018 pelo TCU em seus Relatórios, especialmente após os alertas de 2017 sobre o risco de descumprimento da regra de ouro e do teto de gastos. Em ambos os exercícios (2017 e 2018), o Parecer Prévio acabou sendo pela aprovação das contas, com ressalvas, como era o hábito antes de 2015 e 2016. O TCU aproveitou o ensejo da não reprovação das contas de 2017 e 2018 para engatilhar narrativa sobre seu papel no aperfeiçoamento da performance do setor público, proporcionando melhorias relevantes na política fiscal.

Voltando aos Relatórios de Atividades, as narrativas em forma de imagem estiveram muito presentes nesse estágio. Foi o ápice do uso da imagem do edifício-sede, que passa uma ideia de ordem e controle. E houve mudança na ilustração dos “benefícios das ações de controle”, incluindo a imagem do edifício-sede e o destaque da palavra “ordem” na bandeira do Brasil. Talvez haja embutida nessas narrativas uma tentativa de contraposição entre a “ordem” que seria proporcionada pelo TCU e o “caos” observado na má gestão e na corrupção que são vistos no Poder Executivo. Essas narrativas prestam-se tanto a

¹⁷⁵ Segundo a Receita, o compartilhamento ocorrerá “nas situações previstas no artigo 198 do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, quando existir interesse da administração pública e comprovada a instauração regular de processo administrativo no órgão, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação por prática de eventual infração administrativa; e nos casos em que as informações forem indispensáveis à realização de procedimentos de auditoria ou de inspeção de dados, processos ou de controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou análise de demonstrações financeiras da União”. Ver: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/receita-federal-assina-convenio-com-o-tribunal-de-contas-da-uniao>.

legitimar ações anteriores do Tribunal, em conjunção com as regras e práticas de que ele já lançou mão, quanto a ajudar a justificar possíveis ações posteriores.

Em 2018, a seção do Relatório de Atividades que lista os normativos aprovados no exercício mencionou mais uma instrução normativa em que o TCU aumentou suas próprias atribuições: a IN 81/2018, sobre a fiscalização dos processos de desestatização. Aqui aparece uma vez mais o mecanismo de *sobreposição*, em que novas regras (INs) se acoplam a regras já existentes (a legislação sobre desestatização), transformando a maneira como as regras originais afetavam comportamentos (MAHONEY; THELEN, 2010). Esse mecanismo já havia sido ativado no terceiro e no quarto estágios evolutivos.

Mas o movimento mais curioso do TCU nessa seara no período foi de recuo, com a edição da IN 83/2018, que substituiu a IN 74/2015, suavizando a intervenção do Tribunal sobre os acordos de leniência. O que aconteceu foi que o TCU enfrentou, com a IN 74/2015, forte oposição da CGU, que era o ator designado pela legislação como responsável por negociar, preparar e firmar acordos de leniência. E a CGU, no quinto estágio evolutivo, já não era frágil como o controle interno havia sido no primeiro e segundo estágios evolutivos¹⁷⁶. A CGU acionou o STF, que é um *veto player* muito poderoso, inclusive para os padrões do TCU. Diante do sucesso da CGU em decisão liminar da suprema corte, o TCU fez a opção estratégica de recuar, publicando uma IN mais suave. Com a revogação da IN 74/2015, o STF indagou da CGU se gostaria de seguir com o processo. Diante da ausência de interesse da CGU, a demanda judicial perdeu o objeto. Com o recuo, o TCU evitou o risco de sofrer uma derrota definitiva junto ao STF, que poderia acabar tendo repercussão geral e inviabilizando completamente o funcionamento do mecanismo de *sobreposição* aplicado à edição de INs. Deste modo, a resistência da CGU e o poder de veto do STF impediram o funcionamento do mecanismo apenas para o caso específico dos acordos de leniência – mas não para outros casos. Não está descartado, contudo, que o TCU volte a enfrentar resistências ao uso desse mecanismo, a depender da capacidade de exercer ou induzir o veto apresentada pelos atores envolvidos no processo.

¹⁷⁶ Lembrando que a CGU só foi criada no terceiro estágio evolutivo, já no governo Lula.

7.7.4.1 A nova LINDB

Por fim, é importante destacar uma mudança que abalou não só o subsistema da política de controle, mas também tudo que diz respeito à justiça no Brasil. Essa mudança ocorreu no último ano do período analisado nesta tese: foi a chegada da Lei no 13.655, de 25 de abril de 2018, que modifica o Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942, mais conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Assinado por Getúlio Vargas, o Decreto-Lei nunca havia sido modificado antes. Ele proporciona as balizas interpretativas para todo o ordenamento jurídico nacional.

A mudança na LINDB abriu espaço para impactos significativos na Administração Pública, pois trouxe um conceito de segurança jurídica que envolve proporcionar aos gestores públicos confiança para inovar – dentro dos limites da lei e sem renunciar à eficiência, mas também sem o temor de serem punidos por suas inovações. Livres de algumas das amarras do controle, os gestores ganharam um mínimo de flexibilidade para atuar.

Surpreendentemente, o projeto da nova LINDB tramitou por quase três anos no Congresso sem chamar atenção dos controladores¹⁷⁷. Foi só na fase de sanção que auditores, magistrados e procuradores se voltaram contra o diploma. Conseguiram bloquear alguns dispositivos, mas boa parte foi preservada, numa rara vitória dos gestores públicos diante dos controladores.

Perguntado sobre como esta vitória foi possível, um dos envolvidos com a elaboração do projeto original respondeu que isso é difícil de desvendar. Mas podemos aqui conjecturar que o projeto tramitou “abaixo do radar” (ao menos no caso do “radar” do TCU) porque não tratava especificamente de controle externo, mas de um assunto muito mais amplo, que são os marcos interpretativos de todo o direito nacional. Outra possibilidade é a de que os opositores da nova lei sequer tenham considerado a possibilidade de sucesso de um projeto com esse teor, talvez confiando demasiadamente num ambiente de aversão à corrupção e de apoio ao controle. Além disso, podem ter calculado que os gestores públicos, que se beneficiariam com a nova lei, são um grupo tão disperso e tão

¹⁷⁷ Neste caso utiliza-se a palavra controladores em sentido amplo, incluindo não só controle externo, mas também Judiciário e Ministério Público, por exemplo.

desorganizado que seria incapaz de montar uma coalizão de defesa de seus interesses. O entrevistado 3 afirmou que, na fase de sanção, atores individuais foram capazes de “virar o jogo”, que parecia ganho para os controladores. Esses atores tiveram acesso aos tomadores de decisão no mais alto nível no Palácio do Planalto, argumentaram a favor da nova Lei e, a despeito de não ter havido apoio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da AGU, conseguiram assegurar a sanção de pelo menos parte do que havia sido aprovado no Congresso Nacional.

Há indícios de que a nova LINDB já está afetando o comportamento de controladores. Foi o caso de um auditor de contas estadual que afirmou ter passado a evitar o uso de princípios jurídicos abstratos em seu trabalho em razão das dificuldades para apurar as consequências práticas envolvidas. Isso está em consonância com o artigo 20 da nova LINDB, que diz que não serão tomadas decisões – administrativas, de controle e judiciais – com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. Por outro lado, o TCU está resistindo à aplicação do artigo 28 da nova LINDB, que diz que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro *grosseiro*. O Tribunal argumenta que “[o] dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação”¹⁷⁸. Ou seja, para o TCU, tendo o erro a gradação de grosseiro ou não, há dever de indenizar (BRITO, 2022). Os entrevistados 2 (que tem experiência de trabalho no TCU) e 4 (que tem experiência na gestão pública federal) acreditam que a LINDB pode não vir a ter tanto impacto quanto se imaginava.

Diante das derrotas representadas pelo recuo em relação aos acordos de leniência e pela promulgação da nova LINDB, fica a pergunta: será que finalmente o TCU está encontrando limites à expansão de sua atuação? Não é possível responder a essa pergunta com base nas informações obtidas nesta pesquisa, pois o período estudado termina justamente em 2018, ano em que a IN 74/2015 foi revogada e a nova LINDB foi promulgada. Seria necessário observar os desdobramentos no subsistema por pelo menos alguns anos para se ter uma visão mais consistente sobre as consequências dessas mudanças.

¹⁷⁸ Acórdão 2391/2018 - Plenário.

7.8 CONSOLIDAÇÃO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PRIMEIRO ENSAIO

7.8.1 Consolidação

A sequência dos acontecimentos é importante para entender as mudanças institucionais ocorridas no TCU e no subsistema da política de controle desde a Constituição de 1988 até o final do Governo Temer. No primeiro estágio evolutivo do TCU e da política de controle, havia solo fértil para mudanças que robustecessem o controle externo. Essa “fertilidade” era proporcionada pelo contexto da redemocratização, com a tendência de fortalecer o controle externo em detrimento do Poder Executivo, dada a experiência negativa quanto ao abuso de poder por parte dos governos na ditadura. Isso teve reflexos na nova Constituição, com o fortalecimento do Legislativo e dos órgãos de fiscalização. Os escândalos de corrupção como os que levaram ao *impeachment* de Collor e à CPI do Orçamento geraram um ambiente de mais apoio aos limites impostos pelo controle externo à atuação do Poder Executivo.

Além de ser fértil, o solo estava sendo preparado para transformações. A inserção de elementos ambíguos na CF/1988, depois na LOTCU, e finalmente no RITCU, deixou o caminho aberto para a mudança institucional gradual. As narrativas do TCU sobre a importância de um controle externo forte para combater a corrupção e o mau uso dos recursos públicos acrescentaram “fertilizante” ao terreno.

Mesmo com esses elementos propícios a mudanças graduais que beneficiassem o TCU, o material empírico não indica que essas transformações tenham ocorrido no primeiro estágio, possivelmente porque o Tribunal ainda estava se reposicionando após longo período de desprestígio na ditadura. Frágil em vários aspectos, tímido em algumas situações, o TCU aparentemente não foi capaz de ativar mecanismos de mudança gradual naquele período.

As mudanças que ocorreram na época parecem ter sido viabilizadas por outros mecanismos, como o *aprendizado político*, que teria mobilizado diversos atores do subsistema (e até mesmo fora dele) para viabilizar a chegada de instituições como a Lei

de Improbidade, a LOTCU, o RITCU e a Lei de Licitações, entre outras que endureceram a fiscalização sobre a Administração. Nos casos mais específicos da LOTCU e do RITCU, ambas surgidas “na esteira” da CF/1988, o encadeamento do surgimento de instituições aponta para o mecanismo de *consequência funcional*, que envolve um componente de *dependência da trajetória*. Neste último caso, como mostrado anteriormente, as transformações aparentemente ocorreram sob enorme influência do TCU (LOTCU) ou sob seu controle total (RITCU). Note-se que tanto no caso do *aprendizado político* quanto no da *consequência funcional*, os indícios acerca dos mecanismos não foram oriundos do material empírico analisado, mas da literatura e do contexto. O contexto, aliás, parece ter sido crucial para o funcionamento dos mecanismos.

No segundo estágio evolutivo, o contexto permanecia propício, havia ambiguidade nas principais regras, e o TCU seguia com as narrativas que o empoderavam. Para completar, o Tribunal estava bem mais capacitado. Assim, aparentemente conseguiu “desbloquear” os mecanismos de mudança gradual. O material empírico indica que a corte de contas conseguiu fazer com que suas recomendações no processo da PCPR passassem gradativamente a ter valor de determinações, por meio do mecanismo de *conversão*, aproveitando o alto nível de discricionariedade na interpretação do modo de fazer recomendações e determinações, e o fato de que as possibilidades de veto eram fracas. O mecanismo de *conversão* aparentemente também permitiu que aos poucos o Tribunal consolidasse a prática de realizar fiscalizações e recomendações sobre desempenho, uma vez que havia ambiguidade quanto ao termo “operacional” na Constituição, e o TCU aparentemente teve liberdade para interpretá-lo. Já no caso da ampliação do rol de controlados pelo TCU, os indícios apontam para o funcionamento do mecanismo de *sobreposição*. Incapaz de mudar as regras originais (fortíssimas possibilidades de veto à mudança na CF/1988) ou de interpretá-las de forma diferente (baixo nível de discricionariedade na interpretação do rol de controlados constante da CF/1988), o TCU optou por realizar pequenas adições, que se acumularam ao longo do tempo. Nos dois primeiros casos (recomendações *versus* determinações e fiscalizações/recomendações sobre desempenho), como vimos, o TCU teve atuação *oportunista*; no terceiro (rol de controlados), atuou como um agente *subversivo*. Nesse último caso, contudo, encontrou um oponente a sua altura: a OAB, que até hoje resiste a entrar no rol de controlados.

Quanto a mudanças institucionais radicais, o segundo estágio ficou marcado pela chegada da LRF, em que há indícios da presença de mecanismos de *dependência da trajetória* e

aprendizado político. Mais uma vez, os indícios não vieram do material empírico, mas da literatura e do contexto, que era similar ao do estágio anterior e parece ter facilitado o funcionamento dos mecanismos, impulsionando a mudança.

No terceiro estágio evolutivo, as capacidades do TCU aumentaram ainda mais. Também foi um momento de fortalecimento do controle interno, com a criação da CGU. Permaneceu o contexto de apoio a um controle forte sobre o Poder Executivo em razão de escândalos de corrupção (como os dos bingos e do mensalão). O TCU seguiu apostando em uma série de narrativas para reafirmar sua importância para o país e tentar retirar entraves a sua atuação.

Continuaram em funcionamento os mecanismos de mudança gradual identificados no segundo estágio evolutivo. E, no terceiro estágio, o material empírico dá indícios consistentes de uma outra forma de mudança gradual: o TCU passou a usar Instruções Normativas para criar competências para si mesmo, em situações em que a legislação não previa sua atuação, ou não a detalhava. Mais uma vez entrava em ação o mecanismo de *sobreposição*. O TCU viu-se incapaz de mudar as regras originais, como a Lei das PPPs, devido a fortes possibilidades de veto à mudança. Também seria difícil obter maior latitude para interpretar a Lei das PPPs. Daí a decisão de acrescentar novas camadas de regras, com as INs.

No quarto estágio evolutivo, o contexto de indignação com a corrupção (Jornadas de Junho, Lava Jato, Petrobras) e de apoio ao controle externo persistiu. O TCU acentuou narrativas anticorrupção e pró qualidade do gasto. Permaneceram em funcionamento os mecanismos de mudança institucional gradual observados no terceiro estágio evolutivo.

Houve um revés para o TCU com a Lei Anticorrupção, que tornou a CGU responsável pelos acordos de leniência. Mas o Tribunal lançou mão de uma instrução normativa (IN 74/2015) para contornar o problema, criando atribuições para si mesmo nos acordos de leniência, por meio do mesmo mecanismo de *sobreposição* que já vinha sendo usado desde o estágio anterior.

Em 2013, o TCU alertou para a possibilidade de rejeição das contas caso o governo não seguisse suas recomendações. Foi a maior indicação até então de que suas recomendações eram, de fato, determinações (*conversão*), porque precisam ser cumpridas, sob pena de rejeição das contas presidenciais.

O grande acontecimento do período foi justamente a rejeição das contas da presidente Dilma relativas ao exercício de 2014 (e depois também das de 2015). Foi uma situação que empoderou enormemente o TCU, vindo a servir de fundamento técnico para o processo político de *impeachment*. No Relatório sobre as contas de 2014, o Tribunal demonstrou grande habilidade em articular regras, práticas e narrativas, reforçando-as mutuamente para justificar seu Parecer Prévio desfavorável à presidente.

Para completar, o TCU mudou sua missão e visão, deixando claro, no nível das narrativas, que não vê sua tarefa como sendo a de analisar e julgar contas. O que ele faz, em sua opinião, é aprimorar a Administração Pública. O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, corrobora a existência dessa mudança, pois entende que o TCU “tornou-se uma agência de avaliação de políticas e tornou-se uma agência de melhoria da gestão pública”. Essa visão é compartilhada pelo entrevistado 3, que tem o mesmo tipo de experiência profissional do entrevistado 4. Ambos acreditam que o Tribunal ocupou esses espaços, em larga medida, devido à incapacidade do Poder Executivo em fazê-lo. Como, a despeito das fragilidades do Executivo, o aprimoramento da gestão pública é uma de suas tarefas, fica difícil evitar a confusão de papéis, os embates, e a percepção entre os controlados de que o TCU extrapola suas competências e entra na seara de discricionariedade do Poder Executivo.

No quinto estágio evolutivo, embora o TCU tenha mantido seus poderes e continuado a se beneficiar dos mecanismos de mudança institucional gradual observados nos estágios anteriores, alguns entraves surgiram ou se mantiveram. A Receita Federal, que há anos vinha negando acesso do TCU a informações protegidas por sigilo, continuou enfrentando o Tribunal, que respondeu trazendo acórdãos (com recomendações e determinações à Receita) para dentro do Relatório sobre a PCPR (repetindo o mecanismo de *conversão* que vinha desde o segundo estágio). Em outro *front*, a CGU teve sucesso numa cautelar junto ao STF contra a IN 74/2015, que dava atribuições à corte de contas nos acordos de leniência. A OAB seguiu resistindo a entrar no rol dos controlados. E, para completar as situações indesejadas pelo TCU, foi aprovada a nova LINDB, que trazia aos controlados uma série de garantias de que não dispunham antes.

Essas adversidades ocorreram quando o TCU enfrentou atores que fazem parte de *loci* de excelência no Poder Executivo (como Banco Central e Receita Federal), ou que ganharam mais poder ao longo do tempo (como a CGU), que têm habilidade extraordinária em

manejar regras, práticas e narrativas e grande influência junto ao Poder Judiciário (como a OAB), ou que são poderosos *veto players* (como o Congresso e o STF).

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos mecanismos de mudança gradual que, de acordo com os indícios apontados no material empírico, parecem ter entrado em operação ao longo dos cinco estágios evolutivos.

Estágios	Mecanismos em mudanças graduais	Evolução
1º Sarney, Collor, Itamar	Aparentemente o TCU ainda não havia sido capaz de acionar mecanismos de mudança gradual, mas houve preparação do terreno para isso	Relatórios pouco críticos e muito baseados nas informações do próprio Poder Executivo. Timidez em fazer recomendações diretas ao Executivo (tarefa deixada para o Congresso)
2º FHC I e II	a. Conversão (determ. vs recom.) b. Conversão (auditoria operacional) c. Sobreposição (rol de controlados)	a. FHC I: Determ. de outras fiscalizações do TCU entram nos Relatórios a. FHC II: Recom. dos Relatórios entram em outras fiscalizações do TCU b. Auditorias operacionais com recomendações tornam-se comuns / Narrativas relacionadas a desempenho / Questionamentos de controlados c. FHC I: Estatais, fundos de pensão, Itaipu c. FHC II: Conselhos (OAB, CFC etc.)
3º Lula I e II	a. Conversão (determ. vs recom.) b. Conversão (auditoria operacional) c. Sobreposição (rol de controlados) d. Sobreposição (INs)	a. Lula I: TCU intensificou a prática de fazer referência a outras de suas fiscalizações a. Lula II: Aumentam referências a acórdãos que contêm determinações b. TCU intensifica auditorias operacionais / Narrativas relacionadas / Continuam os questionamentos dos controlados c. TCU usa narrativas para justificar o aumento do rol de controlados d. IN para aumentar controle sobre PPPs
4º Dilma I e II	a. Conversão (determ. vs recom.) b. Conversão (auditoria operacional) c. Sobreposição (rol de controlados) d. Sobreposição (INs)	a. Dilma I: Recomendação de cumprir acórdãos / Aviso de que, se recomendações não fossem seguidas, as contas poderiam ser rejeitadas / Rejeição das contas b. TCU mantém auditorias operacionais / Narrativas relacionadas a desempenho d. Dilma I: CGU torna-se responsável por acordos de leniência d. Dilma II: IN do TCU insere TCU nos acordos de leniência
5º Temer	a. Conversão (determ. vs recom.) b. Conversão (auditoria operacional) c. Sobreposição (rol de controlados) d. Sobreposição (INs)	a. Mais entrelaçamento de fiscalizações / Uso cruzado de instrumentos para pressionar Receita a dar acesso a dados sigilosos b. TCU mantém auditorias operacionais / Narrativas relacionadas a desempenho c. Fiscalizações Sistema S e Funpresp d. TCU recua, com IN mais branda sobre acordos de leniência

Fonte: Análise do material empírico.

QUADRO 22 - Mecanismos graduais nos cinco estágios evolutivos

Percebe-se que o mecanismo de *conversão* relativo a determinações que têm peso de recomendações foi sendo reforçado gradualmente a cada estágio por meio do entrelaçamento cada vez maior entre os diversos tipos de fiscalizações realizados pelo TCU. Aos poucos foi ficando praticamente inescapável aos controlados o cumprimento das recomendações, o que cada vez mais lhes conferiu o caráter impositivo típico das determinações.

Já no caso mecanismo de *conversão* ligado a fiscalizações e recomendações sobre desempenho, aparentemente a manutenção da mudança foi mais simples. Apenas as narrativas ligadas à importância de fiscalizar performance foram mantidas longo dos anos. Talvez isso tenha ocorrido porque as auditorias operacionais passaram a ser encaradas como uma parte “natural” da atuação do Tribunal – afinal, são um instrumento usado por EFSs em todo o mundo. As recomendações feitas nesse tipo de fiscalização parecem ter recebido o mesmo tratamento, a despeito da tendência do TCU de tratar recomendações como se fossem determinações¹⁷⁹.

No caso do mecanismo de *sobreposição* relativo à ampliação do rol de controlados, ao longo dos anos foram sendo gradativamente incluídos novos tipos de organizações na lista, e em alguns momentos houve reforço da narrativa sobre a necessidade de que todas estivessem submetidas ao controle do TCU. Como o TCU já ampliou muito o rol, e novos modelos organizacionais a serem incorporados não surgem todo dia¹⁸⁰, a manutenção não requer tantos esforços – a não ser no caso da OAB, ainda *sub judice*.

Por fim, no caso do mecanismo de *sobreposição* em que o TCU amplia suas atribuições por meio de INs, a manutenção inclui a edição de novas normas (INs) todas as vezes que o TCU deseja aumentar seus poderes.

7.8.2 Discussão e análise geral

¹⁷⁹ A boa prática internacional para auditoria de desempenho inclui consultoria e aconselhamento, mas não a imposição de medidas aos auditados.

¹⁸⁰ O modelo mais recente foi o da Fundação Pública de Direito Privado, caso da Funpresp, que o TCU incorporou a seu rol.

Observando os esforços do TCU para continuar fazendo valer os mecanismos, parece que o de *sobreposição* envolvendo INs é o que requer atuação mais intensa, e o de *conversão* relativo às auditorias operacionais e suas recomendações é o que requer menos esforços, dada a consolidação da prática.

A necessidade de atuação continuada do TCU para conservar os mecanismos em funcionamento mostra o quanto os processos envolvidos são dinâmicos e envolvem esforços de manutenção para que a mudança institucional gradual produza efeitos substanciais ao longo do tempo. Esse dinamismo, observado a partir da análise longitudinal que inclui instituições, atores e contexto, está em linha com a perspectiva de “drama político” proposta por Lowndes e Roberts (2013, p. 112) ao falarem em “Política – O Filme”.

Curiosamente, os mecanismos e agentes de mudança envolvidos na *conversão* e na *sobreposição* encontram-se em quadrantes diametralmente opostos na tipologia de Mahoney e Thelen (2010), como mostra o quadro abaixo, já apresentado no referencial teórico. Mas o principal agente de mudança de que estamos falando é o mesmo em ambos os quadrantes, o TCU. Ou seja, ele age de modos diferentes a depender da situação.

		Características da instituição	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/enforcement	Alto nível de discricionariedade na interpretação/enforcement
Características do contexto político	Possibilidades fortes de veto à mudança	Subversivos (sobreposição)	
	Possibilidades fracas de veto à mudança		Oportunistas (conversão)

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010), p. 19.

QUADRO 23 - Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança

Os agentes foram *oportunistas* ao explorar possibilidades que existiam no sistema (MAHONEY; THELEN, 2010), proporcionadas pela ambiguidade de dispositivos da CF/1988, da LOTCU e do RITCU relativos à fiscalização operacional e ao uso de

determinações e recomendações. Como se verá no segundo ensaio, grande parte dessa ambiguidade possivelmente foi inserida deliberadamente no *design* desses dispositivos, ao menos em parte por influência do próprio TCU. A inserção desses dispositivos ambíguos teria sido uma etapa de preparação para a ativação de mecanismos de mudança gradual. Assim, o mecanismo de *conversão* teria sido de ativação menos arriscada, porque as regras em jogo já haviam sido desenhadas para que houvesse grande latitude em sua interpretação, e também porque um dos principais *veto players*, o Congresso, havia sido o *designer* das regras ambíguas (dispositivos da CF/1988 e da LOTCU)¹⁸¹, e a chance de se opor a elas eram pequenas.

Com o passar do tempo, os mecanismos de *sobreposição* ganharam espaço, especialmente aqueles relacionados a INs que ampliam as atribuições do TCU. Isso significa uma mudança em ambas as variáveis independentes (em relação ao mecanismo de *conversão*). O Tribunal desejava afastar a incidência de dispositivos de regras como a Lei das PPPs e a Lei Anticorrupção¹⁸², que não haviam sido desenhadas para conter ambiguidades que facilitassem a ampliação de sua atuação – ou seja, não parecia haver muito espaço de discricionariedade na interpretação. Por outro lado, não havia motivo aparente para que os defensores do *status quo* aceitassem que essas regras fossem desafiadas pelo Tribunal – ou seja, as possibilidades de veto eram grandes. Deste modo, restou ao TCU contornar essas regras por meio do acréscimo de novas camadas, com a inserção de regras que lhe permitissem contornar as restrições a que estavam submetidos. Essas novas camadas incluíam resoluções, decisões, acordos, e práticas combinadas a narrativas, no caso do rol de controlados; e INs no caso dos demais tipos de ampliação de atribuições. Assim, o TCU comportou-se como um agente *subversivo*, que deseja afastar os efeitos de uma instituição, mas não quer violar de forma direta as regras dessa instituição (MAHONEY; THELEN, 2010).

Outro ponto curioso é que, embora a *sobreposição* não envolva a exploração de ambiguidades nas regras, o uso desse mecanismo, no caso das INs, só foi possível dada a ambiguidade na Lei Orgânica do TCU – que autorizou o Tribunal a editar normas, mas sem deixar claro até onde iria tal competência normativa. Aparentemente é essa falta de

¹⁸¹ Houve influência do TCU na CF/1988 e na LOTCU. O RITCU é uma norma concebida e aprovada pelo próprio Tribunal.

¹⁸² Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) e Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

clareza da LOTCU que vem permitindo à corte de contas editar normas que aumentam suas próprias atribuições e criam obrigações aos controlados.

O material empírico dá indícios de que, na qualidade de *subversivo*, “a vida ficou mais difícil” para o TCU, que passou a enfrentar resistências substantivas, como a da OAB (no caso do rol de controlados) e a da CGU (no caso da IN sobre acordos de leniência). Ambas apelaram a um *veto player* poderoso, o STF, e tiveram sucesso, ao menos parcial.

O material empírico também dá indícios de que o TCU agiu de maneira deliberada nas tentativas de ativação dos mecanismos de *conversão* e *sobreposição* – e foi bem-sucedido na grande maioria das vezes. Isso demonstra visão estratégica e capacidade de atuação para modificar a realidade. Mas não é possível afirmar que houve uma estratégia concertada implementada por um mesmo grupo ao longo de todo o período analisado, até porque os agentes de mudança foram entrando e saindo do subsistema com o passar das décadas. No entanto, como se verá no segundo ensaio, ao menos de início, no caso dos dispositivos ambíguos inseridos na CF/1988, da LOTCU e do RITCU que facilitaram a *conversão*, parece ter havido um alto nível de concertação.

Quanto aos mecanismos de mudança abrupta, foram detectados no material empírico indícios de *aprendizado político*, *consequência funcional* e *dependência da trajetória*. Tais indícios vieram mais da literatura e das informações de contexto levantadas para o ensaio do que do material empírico.

A análise do período como um todo aponta para a possibilidade de funcionamento de um outro mecanismo, ligado ao conceito de dependência da trajetória, que é o de *feedback positivo* (ou auto reforço). Ele faz com que as políticas perdurem porque criam suas próprias coalizões de apoio, mudando o centro de gravidade da agenda política (FALLETI; LYNCH, 2009; HUBER; STEPHENS, 2001). No caso, trata-se da política de ampliação dos controles sobre a Administração. Essa política envolveria instituições como a Lei de Improbidade, a LOTCU, o RITCU, a Lei de Licitações, a lista de obras irregulares nas LDOs, a LRF e a Lei Anticorrupção, que foram criadas numa sequência temporal marcada por escândalos de corrupção e por narrativas contra a corrupção e a favor do controle. Tal política é defendida por uma coalizão anticorrupção, favorável ao controle rígido e abundante da Administração Pública (“quanto mais controle, melhor”), e tendente a punições rigorosas.

Todos os entrevistados corroboram a existência dessa coalizão. Por outro lado, a maioria deles não acredita que haja uma coalizão que defenda flexibilidades para que os gestores públicos possam atuar sem temer punições, evitando o que se costuma chamar de “apagão das canetas”. Uma das possíveis explicações para os controlados não agirem de maneira coordenada é sua dispersão em diversas áreas de governo, o que tornaria a organização custosa. Outra possibilidade, citada pelos entrevistados 3 e 4, é o medo das reações dos controladores. O entrevistado 3 falou em “brutal a aversão ao risco” por parte dos gestores públicos. Contudo, isso não significa que os controlados não tenham voz, porque há ex-gestores públicos e apoiadores da flexibilização da rigidez do controle em posições estratégicas para eventualmente enfrentar a coalizão anticorrupção e o TCU.

Alguns nomes destacaram-se no material empírico e nas entrevistas, como os de Antonio Anastasia, Francisco Gaetani, Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto. Anastasia foi professor de direito, especializado em direito administrativo, governador de Minas Gerais e senador (PSDB-MG). Agora é ministro do TCU. Ou seja, ele conhece as regras do direito público, foi o gestor público mais importante de um dos maiores estados do país (sabe o que é estar sujeito ao controle externo), propôs regras para o controle (como a nova LINDB), e finalmente tornou-se controlador em nível federal. Seu histórico o coloca em posição privilegiada com empreendedor político, buscando aproveitar ao máximo oportunidades para tentar influenciar políticas públicas, e como *policy broker*, fazendo a defesa (*advocacy*) dos gestores públicos (os controlados) ante a coalizão anticorrupção (os controladores, em sentido amplo). Outro nome importante no *advocacy*, em especial no caso da sanção da LINDB, foi o de Francisco Gaetani, professor de administração pública da FGV Ebape (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas) e servidor público federal aposentado. Foi secretário-executivo dos ministérios do Planejamento e do Meio Ambiente, conhece como poucos os desafios da gestão pública e tem bom trânsito junto a vários atores do subsistema, incluindo o próprio TCU. Sundfeld e Marques Neto, por seu turno, são advogados, professores e pesquisadores. Profundos conhecedores de direito público, têm influência em sua área de atuação, contatos com o setor privado, com gestores públicos e com parlamentares. Ocupam, assim, posição favorável para influenciar diversos processos, como fizeram ao propor ao então senador Anastasia o anteprojeto para a nova LINDB. Atuam como empreendedores políticos, buscando aproveitar ao máximo oportunidades para tentar influenciar políticas públicas.

Outros atores (não individuais, mas organizações) que também desafiaram o TCU poderiam ter ido um passo além para obter vitórias sistêmicas no lugar de conquistas isoladas, mas não o fizeram, como a CGU. Ao obter a liminar do STF contra a IN 74/2015, deu-se por satisfeita com sua revogação, e não quis levar a lide até o fim. Caso tivesse seguido adiante com o processo e vencido, talvez houvesse alguma chance de acabar de uma vez por todas com o mecanismo de *sobreposição* que usa a publicação de INs para contornar a legislação e conferir novos poderes ao TCU. Mas a CGU parece ter calculado que seria melhor evitar esgarçamento na sua relação com a corte de contas – mais um indício de que pessoas e organizações temem o Tribunal.

De fato, ainda hoje, com poucas exceções (como a CGU no caso dos acordos de leniência, e a Receita Federal e o Banco Central no caso dos sigilos), a praxe no Poder Executivo é evitar ao máximo se indispor com o TCU¹⁸³. Isso ocorre porque o Tribunal detém instrumentos para tornar a vida dos gestores muito difícil, como fiscalizações de rotina ou *ad hoc* que podem ser tornadas extremamente rigorosas, disruptivas para as atividades do dia a dia, e problemáticas para gestores que possam ter sua atuação julgada como subótima ou fora de padrões rígidos de conformidade.

Outro ator individual que teve destaque nas mudanças (não pelo lado dos controlados, mas do controlador) foi o ministro Augusto Nardes, por seu empenho para a elaboração, aprovação e divulgação do Relatório e Parecer Prévio sobre as contas de Dilma Rousseff de 2014, que ajudou a embasar o *impeachment*. A rejeição dessas contas mudou o *status* do TCU na cena política. Note-se que, em meio às tendências personalistas detectadas no material empírico (carômetros, fotos de página inteira dos presidentes)¹⁸⁴, Nardes foi um dos ministros que se destacaram, com entrevistas, colóquios e a publicação de um livro que fala sobre o processo da PCPR de 2014.

Olhando para o período como um todo, nota-se que o modelo analítico proposto foi adequado, no que diz respeito às mudanças institucionais graduais, dadas as muitas evidências da presença de mecanismos de *conversão* e de *sobreposição* ao longo do período, à exceção do primeiro estágio, que foi um momento de preparação. As mudanças

¹⁸³ Sabe-se que há outros órgãos e entidades que questionaram o TCU e foram bem-sucedidos, como o Ministério do Desenvolvimento Social (COSTA, 2021). Mas esses casos não apareceram no material empírico.

¹⁸⁴ Vários ministros “transitam” com desenvoltura na mídia, e em anos mais recentes os procuradores de contas também tem frequentado as manchetes.

graduais ocorreram em meio a mudanças mais radicais para o subsistema (e para o país), como se percebe ao olhar para a “dupla linha do tempo” completa, apresentada no quinto estágio. Ou seja, foi um período pontuado por mudanças abruptas, algumas delas “deram causa” a mudanças graduais, como no caso da Lei das PPPs e da Lei Anticorrupção, que levaram à edição de instruções normativas pelo TCU (mecanismo de *sobreposição*).

Foram notados também indícios de *isomorfismo* – a tendência de homogeneização entre organizações de um mesmo campo (no caso, as ESF). Há menções no material empírico ao fato de o TCU seguir boas internacionais de auditoria da Intosai, da OCDE e do Banco Mundial. Isso foi corroborado por todos os entrevistados. Também houve indícios de isomorfismo em âmbito nacional, em função da atuação normatizadora e disseminadora do Instituto Rui Barbosa (IRB) junto a todos os tribunais de contas brasileiros. O entrevistado 4¹⁸⁵ chamou atenção também para o papel similar da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Outro aspecto importante percebido por meio da análise longitudinal foi que o TCU não pode ser acusado de, em razão dos avanços substanciais em termos de auditorias operacionais, ter deixado de lado a fiscalização das contas. A maior parte das ressalvas e recomendações dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR nos cinco estágios evolutivos são relacionadas a conformidade a regras fiscais e orçamentárias, ou então a práticas contábeis (dispostas em geral em leis e normas do TCU e do IRB). Observa-se, assim, a incidência daquilo que Behn (2001) chamou de “viés de *accountability*” (ver capítulo 2), uma tendência que leva os controladores a dar preferência à *accountability* para finanças em detrimento da *accountability* para performance. Isso ocorre porque o foco em finanças e em conformidade aumenta a chance de os controladores conseguirem responsabilizar os controlados. E quanto mais punição de desvios houver, mais os controladores mostram que sua missão é relevante e justificada. A rejeição das contas de 2014 é um exemplo claro: o foco foi a desconformidade com regras fiscais, orçamentárias e contábeis, e a repercussão foi extremamente positiva para o TCU.

7.8.2.1 A conceituação institucionalista de agência

¹⁸⁵ Que tem experiência na gestão pública federal.

Por fim, vale lembrar que quem está sujeito a regras não são sujeitos passivos, mas agentes que interpretam as instituições, adaptam-nas e em certas ocasiões resistem a elas. Por isso Lowndes e Roberts (2013, p. 105) propõem que “[p]ara entender as instituições, precisamos entender poder e agência, bem como restrição e conformidade”. A partir daí, esses autores tratam de agência na perspectiva dos “5Cs”, tendo em vista que os autores da terceira fase do institucionalismo tendem a teorizar agência em termos coletivos, combativos, cumulativos, combinativos e constritos.

Em primeiro lugar, a agência tende a ser teorizada de forma mais *coletiva* do que individualista. De fato, falou-se muito aqui no TCU enquanto como organização (um coletivo de atores). Falou-se também de conjuntos de atores do subsistema que buscaram reproduzir ou complementar funções de controle ao aprovar, interpretar ou reinterpretar regras ao longo dos anos, numa base coletiva de poder. Isso não impede que a mudança institucional, por vezes, seja fruto de ações de indivíduos isolados, ou de alguns poucos indivíduos que não chegam a configurar uma coalizão, como ocorreu no caso da LINDB.

Em segundo lugar, teoriza-se que esses coletivos de atores agem de forma *combativa*. No caso deste ensaio, a principal bandeira em torno da qual esses atores se uniram parece ter sido o combate à corrupção. Um dos motivos foi provavelmente a grande quantidade de escândalos de corrupção ocorrida durante o período analisado¹⁸⁶. O combate à corrupção foi tema recorrente nas narrativas detectadas no material empírico, e nos últimos anos do período analisado ganhou contornos mais politizados com o advento da Operação Lava Jato, a rejeição das contas da presidente Dilma e o *impeachment*. Segundo o entrevistado 4, isso está relacionado à coalizão punitivista que é predominante no TCU. Outra bandeira levantada pelos atores favoráveis a mais controles (e muito presente nas narrativas do TCU) foi a do combate à ineficiência administrativa e do incentivo à melhoria do desempenho na administração pública. Mas essa é uma temática que não tende a suscitar paixões a ponto de ser politizada. O entrevistado 4 enxerga no TCU um grupo ligado a questões de eficiência e governança, que levantaria essa bandeira. De acordo com o entrevistado, existem “o Jekyll e Hyde lá dentro [do Tribunal], a área contábil e de conformidade dizendo ‘não vou abrir mão do meu enfoque de radicalismo em

¹⁸⁶ A contextualização incluiu os escândalos do esquema de PC Farias, do orçamento, da compra de votos para reeleição, dos bingos, do mensalão, da Petrobras, da JBS etc. Mas muitos outros não foram mencionados, como o dos fundos de pensão, o dos aloprados, o navalha na carne, o dos Correios, o dos vampiros da saúde e o Zelotes, para citar apenas alguns.

conformidade’, e a outra área dizendo ‘a saída é ser um grande propulsor da melhoria da gestão’”. O entrevistado 3 vai na mesma linha, ao dizer que existem dois TCUs. “Tem o TCU que quer mandar no país [mais focado em desempenho], que é o mais legal, mais bacana, mais inteligente, mais articulado internacionalmente. E o TCU que quer botar todo mundo na cadeia. Que é o *old school*, [mais focado em questões de conformidade]”. De acordo com esse entrevistado, o “TCU da governança, que é o primeiro, foi capitalizado pelo [ministro] Nardes”, que durante sua presidência investiu pesadamente no tema. Por outro lado, ele teve papel importante no processo de *impeachment*, politizando o TCU a partir de uma aplicação rigorosa da visão “velha guarda” de conformidade. “Então de certa forma ele foi a síntese desses dois TCUs”.

Em terceiro lugar, a tendência dos autores da terceira geração é teorizar a presença de um elemento *cumulativo* nas concepções institucionalistas de agência e poder. “Os impactos da agência e o exercício do poder por uma ampla variedade de diferentes atores se acumula com o tempo para produzir efeitos” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 108) que podem ser intencionais ou não. No caso em questão, tanto as mudanças graduais quanto as mais radicais foram se acumulando com o tempo, de modo que, ao final do período, o TCU havia se tornado um ator poderoso e capaz de, em muitas situações, impor sua visão por meio de suas decisões, determinações e regramentos.

Em quarto lugar vem o elemento combinativo, ou seja, a tendência a observar que os atores “encontram oportunidades para a recombinação de elementos institucionais para buscar sua vantagem estratégica” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 109). O uso da codificação teórica com base em regras, práticas e narrativas mostrou que o TCU lançou mão das três em suas tentativas de mudança institucional. Um exemplo paradigmático foi o habilidoso uso conjugado das três no Relatório e Parecer Prévio em que o TCU sugeriu a primeira rejeição das contas da presidente Dilma.

Em quinto lugar, os institucionalistas da terceira geração tendem a teorizar a *constricção* da agência e do poder, pois “de uma perspectiva institucionalista, não existe livre arbítrio puro, nem poder absoluto” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 109). Os atores são limitados pelas instituições, e pelo fato de que na maioria das vezes precisam agir coletivamente. É por isso que, mesmo tendo acumulado muito poder ao longo dos anos, o TCU segue enfrentando resistências (por exemplo, da OAB, da Receita Federal, do

Banco Central, da CGU), tendo de trabalhar ativamente na manutenção de mecanismos graduais de mudança, e enfrentando adversidades como a aprovação da nova LINDB.

Como dito na introdução desta tese, mais do que investigar os tipos de mecanismos por trás da transformação no TCU e no subsistema da política de controle, o estudo da mudança institucional neste caso ajuda a desvendar processos políticos (de disputa por poder e autoridade) envolvendo agentes (individuais e coletivos) e estruturas. Tais processos podem manifestar-se também em outros subsistemas, em especial os que tenham características transversais e de controle como as do caso estudado. Assim, ainda que não se possa falar em generalização, o modelo proposto e os resultados obtidos têm potencial para proporcionar aportes úteis para estudos de processos de mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no contexto brasileiro. O entrevistado 3 dá pistas sobre esses outros subsistemas ao falar do fenômeno que chamou de “bacharelização”, ou seja, a preponderância do universo jurídico na gestão e nas políticas públicas. “Você tem um anel jurídico que hoje é o único que conta. Esse anel perpassa os Três Poderes. É o Judiciário, é o Tribunal de Contas, é a AGU com a sucumbência, é a CGU, é a Defensoria Pública”, disse o entrevistado, chamando a atenção especialmente para o paralelo entre o que aconteceu nas últimas décadas com o TCU e com o STF, cuja atuação também adentra todas as áreas da Administração Pública. O jurista Carlos Ari Sundfeld compartilha desse diagnóstico:

Contemporaneamente à redemocratização, e em parte por conta dela, houve um impressionante crescimento e fortalecimento tanto das carreiras jurídicas públicas como das instituições de controle baseadas no Direito. Elas procuraram se legitimar disputando os espaços de deliberação com os dirigentes e os servidores da administração. (SUNDFELD, 2014, p. 242)

Em suma, a ideia é de que os modelos e achados deste ensaio podem vir a proporcionar subsídios e *insights* para o estudo do arcabouço institucional, dos conflitos entre atores, das relações de poder e da mudança institucional nesses outros subsistemas.

7.8.3 Considerações finais

Por fim, é importante destacar algumas das principais limitações da pesquisa. Talvez a maior delas resida no fato de o material empírico ser muito vasto (mais de 14 mil páginas de texto) e poder ser interpretado de maneiras distintas por diferentes pesquisadores, que dariam destaque a diferentes partes ou aspectos do corpus. Nesse sentido, os grandes aliados para tornar todo o processo mais rigoroso e replicável foram os métodos de codificação. A *codificação teórica* trouxe para o processo a perspectiva das regras, práticas e narrativas, que tornou factível “encarar” tamanha quantidade de texto sem perder o foco. O recorte centrado em regras, práticas e narrativas permitiu um olhar seletivo para identificar os trechos de interesse, e a partir daí viabilizar a codificação e a análise. Já a *codificação longitudinal* trouxe as variáveis do modelo analítico para dentro do processo de codificação, facilitando enormemente a análise, por permitir o cotejamento das variáveis diretamente nas matrizes obtidas para cada estágio evolutivo.

Outra limitação foi não ter sido possível incluir na análise a doutrina interna do Tribunal – uma fonte importante de narrativas justificadoras de suas estratégias de ampliação de poderes –, tendo em vista que o material empírico a ser estudado já incluía vários milhares de páginas dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR (1989 a 2018) e dos Relatórios de Atividades do TCU (2005 a 2018).

Já a jurisprudência apareceu na medida em que se revelou nas partes codificadas dos Relatórios e Pareceres Prévios. Ela está presente em parte dos mecanismos identificados, em especial no mecanismo de *conversão* em que recomendações ganham *status* de determinações – pois esse mecanismo envolve levar acórdãos “para dentro” dos Relatórios e Pareceres Prévios (e vice-versa). Mas aparentemente há outros mecanismos que envolvem jurisprudência e que não estão suficientemente refletidos no material empírico a ponto de entrarem neste ensaio. Foi possível ter o vislumbre de um desses mecanismos ao observar informações de contexto sobre a LINDB. Mais precisamente, o acórdão de 2018 em que o TCU afasta a incidência do artigo 28 da nova lei. Afastar a incidência de dispositivos da legislação em vigor parece ser uma prática corrente no Tribunal¹⁸⁷, mas o material empírico usado neste ensaio é insuficiente para atestá-la.

¹⁸⁷ Um outro exemplo ocorreu com a forma de prestação de contas do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família, previsto em uma lei que o TCU considerou inconstitucional por vários anos, para enfim voltar atrás (COSTA, 2021). Esse tipo de prática também é descrito por Rosilho (2016).

Como dito na introdução, o material empírico utilizado neste ensaio, embora extenso, cobre apenas uma parte da produção do TCU. Portanto, não sintetiza de forma plena os processos de ampliação das atribuições e jurisdição do Tribunal no período analisado. Assim sendo, é necessário reconhecer que haverá certo grau de incerteza e incompletude nas inferências realizadas a partir dessas fontes.

Outra restrição que vale mencionar é a impossibilidade de responder com maior segurança, neste momento, à pergunta do quinto estágio evolutivo: o TCU teria finalmente atingido um ponto de inflexão, em que aparecem limites claros à expansão de sua atuação, que vinha ocorrendo desde a Constituição de 1988? Só o decorrer do tempo e a realização de novas pesquisas poderão proporcionar uma resposta consistente a essa pergunta.

8 SEGUNDO ENSAIO

8.1 INTRODUÇÃO DO SEGUNDO ENSAIO

A transformação ocorrida no Tribunal de Contas da União (TCU) nas últimas décadas envolveu mudanças em uma série de instituições – entendidas como regras, no marco teórico do institucionalismo. Ainda que em muitos casos essas mudanças tenham ocorrido de forma gradual, os resultados foram substanciais, portanto não passaram despercebidos. Especialmente por pesquisadores com excepcional interesse nas regras e em seu uso, como os da área do direito. Eles são responsáveis por uma série de trabalhos publicados nos últimos anos que descrevem procedimentos usados pelo TCU ampliar suas atribuições, sua jurisdição e seu poder.

Essas pesquisas descrevem o que o TCU tem feito, e como tem feito, mas não analisam a transformação sob a ótica da mudança institucional e dos mecanismos causais envolvidos. Este segundo ensaio busca justamente tratar esse rico material, produzido principalmente por pesquisadores da área do direito, sob um novo ponto de vista. Fica mantida a pergunta do primeiro ensaio: que mecanismos causais explicam os processos de mudança institucional observados no TCU – e, subsidiariamente, no subsistema da política de controle¹⁸⁸ – entre 1988 e 2018? Só que agora a resposta será buscada em outras fontes – as pesquisas de estudiosos que se debruçaram sobre os procedimentos usados pelo Tribunal para ampliar seu campo de atuação, porém não haviam examinado seus resultados sob o prisma que aqui se propõe. Analisados a partir de uma perspectiva diferente da original, os achados desses autores proporcionam novas descobertas que complementam e aprofundam os achados obtidos por meio da análise de mais de 14 mil páginas de material empírico feita no primeiro ensaio.

Por suas características, este ensaio é grande devedor do trabalho de vários pesquisadores, em especial da área do direito, com destaque para André Janjácómo Rosilho¹⁸⁹, professor

¹⁸⁸ Há uma exposição sobre o subsistema da política de controle no capítulo 2.

¹⁸⁹ Doutor em Direito Administrativo pela USP e mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Foi *visiting student* no mestrado em *Affaires Publiques* no *Institut d'Études Politiques de Paris – Sciences Po*. Graduou-se em Direito pela PUC-SP. O texto usado neste ensaio é sua tese de doutorado na

da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP) e coordenador do Observatório do TCU¹⁹⁰. Também foi muito importante o trabalho de Thiago Reis e Pedro Dutra¹⁹¹. Reis é professor da FGV Direito São Paulo¹⁹², e Dutra é advogado¹⁹³, e costuma escrever sobre assuntos relacionados a regulação e concorrência.

Mais uma vez, como no primeiro ensaio, o referencial teórico é centrado no institucionalismo (ver referencial teórico), e a resposta será buscada tendo em mente o pressuposto teórico de que teria havido uma combinação de mudanças institucionais abruptas e incrementais, e observando seus mecanismos causais, como o de *dependência da trajetória* (PIERSON, 2004) e os mecanismos de mudança gradual (MAHONEY; THELEN, 2010), conforme o modelo analítico proposto para a tese (ver capítulo correspondente). Para compreender a mudança, será fundamental observar as interações entre instituições, atores e contexto (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

De certo modo, o que se pretende neste ensaio é observar em mais detalhes alguns processos e mecanismos já discutidos no primeiro ensaio, além de alguns outros mais, examinando sua conformação, funcionamento e consequências. Na primeira parte do ensaio são analisadas estratégias empregadas pelo TCU na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) – e os resultados obtidos a partir delas na Constituição de 1988. Depois disso, passa-se ao processo de tramitação do projeto da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) no Congresso Nacional, com os respectivos resultados, e em seguida ao Regimento Interno do TCU (RITCU). Mais uma vez, como no primeiro ensaio, percebeu-se que a sequência dos processos importa.

Faculdade de Direito da USP, posteriormente transformado no livro “Tribunal de Contas da União. Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle”, publicado em 2019 pela editora Quartier Latin.

¹⁹⁰ Um projeto de pesquisa permanente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da FGV Direito SP, voltado ao acompanhamento da atuação do Tribunal de Contas da União. Há pesquisas e artigos curtos do Observatório disponíveis em <https://sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/>.

¹⁹¹ O livro de Dutra e Reis utilizado neste ensaio analisa toda a jurisprudência do TCU sobre o setor de rodovias de 1988 a 2019 (182 decisões), além de instruções normativas sobre o setor no período, e da doutrina interna do Tribunal.

¹⁹² Fez mestrado e doutorado em direito na Universidade de Frankfurt, e graduou-se em direito pela PUC-RS. Sua tese de doutorado recebeu da cidade de Frankfurt o reconhecimento *Walter Kolb-Gedächtnispreis* de excelência acadêmica. Foi professor visitante nas Universidades de Florença, Colônia e Singapura, e também no Max Planck-Institut em Hamburgo. Leciona e pesquisa nas áreas de direito privado, história do direito e direito comparado.

¹⁹³ Formado pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Advoga em causas de direito regulatório, da concorrência, administrativo e constitucional. Em 2015 publicou uma biografia do jurista San Tiago Dantas que foi premiada pela Academia Brasileira de Letras (ABL).

Na segunda parte do ensaio são observadas em mais detalhes algumas das principais estratégias possibilitadas, em larga medida, pelo advento das três instituições discutidas na primeira parte (CF/1988, LOTCU e RITCU). Essas estratégias, passados vários anos da aprovação das três instituições citadas, continuam surtindo o efeito de ampliar o campo de atuação do TCU, ou pelo menos o de conservar avanços obtidos pelo Tribunal.

Foram identificados, ao longo das duas partes do ensaio, uma série de mecanismos: *conversão, sobreposição, dependência da trajetória e consequência funcional*. Foi também detectada a presença de isomorfismo. Para concluir, há uma discussão a respeito da incidência desses mecanismos e sobre a mudança no subsistema da política de controle (o subsistema foi discutido no capítulo 2), seguida das considerações finais.

8.2 PARTE 1: CONSTITUIÇÃO DE 1988, LOTCU E RITCU

Esta primeira parte do ensaio trata da atuação do TCU na Assembleia Nacional Constituinte (e dos resultados obtidos na Constituição de 1988), da tramitação do projeto da Lei Orgânica do TCU no Congresso Nacional (com os respectivos resultados), e da criação do Regimento Interno do TCU. O quadro abaixo ajuda a situar essa sequência no tempo.

	Instituição	Período de <i>design</i>	Características
1	Constituição de 1988	Trabalhos da constituinte: 1987 a 1988	Seção IX, artigos 70 a 75: tratam de questões de controle interno e externo
2	LOTCU (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992)	Tramitação do Projeto de Lei no Congresso: 1989 a 1992	Projeto de Lei proposto ao Congresso pelo TCU
3	RITCU (Resolução-TCU nº 15/1993)	Elaboração interna ao TCU (após aprovação da LOTCU pelo Congresso): 1992 a 1993	Regulamentação produzida internamente, de responsabilidade exclusiva do TCU

Fonte: Literatura e *sites* das organizações envolvidas (Casas do Congresso Nacional e TCU). Elaboração própria.

QUADRO 24 - Instituições discutidas na parte 1 do segundo ensaio

8.2.1 A Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se encaixa na definição de Collier e Collier (2002, p. 29) de conjuntura crítica como sendo “um período de mudança significativa”. Segundo os autores, para identificar uma conjuntura crítica é fundamental levar em conta as condições antecedentes – no caso a ditadura, seu desgaste e as resistências que culminaram com a redemocratização. A partir daí veio a ANC, que liderou uma mudança de paradigma no marco legal brasileiro, de um ordenamento autoritário para um ordenamento democrático. As transformações inscritas pela ANC na Constituição de 1988 produziram legados que, segundo a teoria de Collier e Collier, devem ser observados atentamente, incluindo seus mecanismos de produção e reprodução ao longo do tempo.

Os debates da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ocorreram em 1987 e 1988, quando o país tinha acabado de sair da ditadura militar. O clima da redemocratização favorecia a ampliação das competências e do espaço de atuação de organizações destinadas ao controle da Administração Pública. A função de controle havia perdido terreno no período anterior, diante da postura autoritária do Poder Executivo durante a ditadura.

Parlamentares constituintes – como José Serra (PMDB-SP), Francisco Dornelles (PFL-RJ), Cesar Maia (PDT-RJ) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP)¹⁹⁴ – foram responsáveis pela redação dos dispositivos da CF/1988 relativos à fiscalização da Administração Pública (seção IX, artigos 70 a 75). Mas não atuaram de maneira isolada. Dado o contexto da redemocratização, a ANC foi muito permeável a contribuições externas. “Além das sessões das subcomissões e comissões temáticas, foram realizadas audiências públicas com a participação de pessoas de fora da ANC, que eram especialistas de diversos setores do poder público e da sociedade”, explicou Miranda (2009, p. 47). Deste modo, autoridades do TCU (como seu então vice-presidente, ministro Alberto Hoffmann, e o então decano do Tribunal, ministro Ewald Pinheiro), técnicos do Congresso Nacional e juristas (como Geraldo Ataliba e Ives Gandra da Silva Martins),

¹⁹⁴ As legendas mencionadas são aquelas a que os parlamentares eram filiados à época da ANC. Serra atuou como relator de uma das comissões temáticas encarregadas de propostas sobre o controle externo, e Dornelles presidiu uma comissão que tratou do tema. Os demais, segundo Miranda (2009), também tiveram atuação substantiva no tema.

entre outros, tiveram oportunidades de incidir diretamente sobre o processo (MIRANDA, 2009; ROSILHO, 2016). Todos eles se manifestaram no sentido de aumentar os controles sobre a Administração Pública¹⁹⁵.

A mobilização dos tribunais de contas para influenciar a ANC, de acordo com Dutra e Reis (2020), começou cedo, durante o XIII Encontro de Tribunais de Contas do Brasil, realizado em 1985 em Salvador. Na ocasião, formou-se uma comissão destinada a elaborar sugestões para a nova Constituição.

Além dos “contatos frequentes com parlamentares dentro e fora das comissões” da ANC (DUTRA; REIS, 2020, p. 39), o TCU, junto aos demais tribunais de contas do país, organizou uma estratégia para influenciar os trabalhos também pelo “entorno” da constituinte. É o que Miranda (2009) batizou de “estratégia transversa”, uma espécie de atuação paralela à ANC, composta por duas frentes, ambas amparadas em ampla cobertura midiática. Uma dessas frentes constituiu-se na divulgação de uma grande fiscalização do TCU, que ficou conhecida como “Operação Transparência”, realizada em 1987. Segundo Miranda (2009, p. 54), “[a]lgo que deveria ser uma rotina, através de inspeções ordinárias e extraordinárias, foi tratado com estardalhaço, através de reportagens e editoriais publicados em diversos jornais de grande circulação”. A outra frente foi relativa ao XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em setembro de 1987, em Porto Alegre. Assim como a “Operação Transparência”, esse evento também teve cobertura midiática, com destaque para demandas dos participantes por mais poderes às cortes de contas. Nota-se aí a importância das narrativas veiculadas pela mídia na estratégia do TCU para buscar as mudanças que pretendia. De acordo com Lowndes e Roberts (2013), juntas, as regras, práticas e narrativas conformam instituições mais robustas – daí o esforço do TCU e de seus parceiros para preparar o terreno para novas regras, lançando mão de narrativas que fortalecessem a imagem do Tribunal.

O documento resultante do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil foi a “Carta de Porto Alegre”, que viria a inspirar fortemente os termos da proposta a ser apresentada pelos tribunais de contas à ANC, com o objetivo de embasar o novo texto constitucional

¹⁹⁵ Miranda (2009) e Rosilho (2016) fazem menção à participação de um representante do Poder Executivo nas discussões sobre controle na ANC. Trata-se do então secretário do Tesouro Nacional, Andrea Calabi. Ambos os autores dizem que Calabi criticou a atuação do TCU por seu apego excessivo a formalismos jurídicos.

(MIRANDA, 2009; ROSILHO, 2016). Boa parte dessa minuta elaborada pelos tribunais de contas acabou sendo aproveitada pela constituinte.

As “melhores práticas” internacionais em controle externo também parecem ter tido peso nas decisões da ANC. De acordo com Rosilho (2016), há indícios robustos de que a “Declaração de Lima sobre Diretrizes relativas a Normas de Auditoria” – elaborada no IX Congresso da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, na sigla em inglês¹⁹⁶), realizado em 1977 – tenha servido de referência à minuta entregue pelos tribunais de contas à ANC¹⁹⁷. O entrevistado 1, que tem experiência de trabalho no TCU, também ressaltou a importância desse documento da Intosai.

A Intosai congrega Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs)¹⁹⁸ de países de todo o mundo, estabelecendo padrões para auditoria no setor público e promovendo boa governança. Além de muito provavelmente ter inspirado a minuta dos tribunais de contas, parece razoável supor que a Declaração de Lima da Intosai possa também ter influenciado diretamente alguns dos constituintes. Aqui há indícios de isomorfismo – a tendência de homogeneização entre organizações (e instituições) de um mesmo campo – no caso, essas organizações são as EFSs de vários países do mundo, incluindo o TCU. De acordo com Dimaggio e Powell (2005/1983), quando um grupo de organizações desponta como um campo, costuma haver diversidade entre elas. Mas com o tempo e a estruturação do campo organizacional, a tendência é de homogeneização. “Forças poderosas” tornam as organizações muito similares. No caso em questão, o isomorfismo parece ser do tipo que Dimaggio e Powell classificaram como *normativo*, que envolve “o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos” (DIMAGGIO; POWELL, 2005/1983, p. 80). As forças que teriam sugestionado a ANC no sentido da homogeneização em relação a EFSs de outros países aparentemente tiveram origem nessa rede da Intosai. Como dito

¹⁹⁶ *International Organisation of Supreme Audit Institutions*.

¹⁹⁷ O único tópico da minuta que não guardava relação com as melhores práticas internacionais preconizadas pela Declaração de Lima era conservar no TCU a atividade de controle de legalidade de atos de pessoal. Essa já era uma competência constitucional do Tribunal, aparentemente mantida na minuta por receio de esvaziamento da corte de contas caso a ampliação de competências emulada da Declaração de Lima não prosperasse junto à ANC. Mantendo atos de pessoal, justificava-se, no mínimo, a manutenção da estrutura já existente no TCU (ROSilHO, 2016).

¹⁹⁸ Como dito anteriormente, segundo a OCDE, uma EFS “independente e profissional é um ator importante na cadeia de *accountability* de um país. É uma entidade governamental cuja função de auditoria externa é estabelecida pela constituição ou órgão legislativo supremo”. É o caso do TCU, do *Government Accountability Office* (GAO) nos EUA e da *Cour des Comptes* na França, por exemplo.

acima, tais forças teriam influenciado a ANC tanto de forma direta (pela própria Intosai) quanto por intermédio do TCU e demais cortes de contas nacionais (a partir de sua minuta com propostas à constituinte, ao que tudo indica inspirada na Declaração de Lima da Intosai).

Também há indícios de isomorfismo em âmbito nacional (entre os tribunais de contas do país), em especial em razão das atividades do Instituto Rui Barbosa (IRB)¹⁹⁹, uma associação criada pelos tribunais de contas do Brasil para auxiliá-los no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades, promovendo eventos e publicações na área do controle externo. O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, destacou a importância do IRB na “propagação de ideias” entre os tribunais de contas brasileiros. Esse processo isomórfico entre os tribunais nacionais teria facilitado que eles apresentassem a minuta conjunta à ANC.

Há também indicações de que o TCU soube aproveitar a estruturação dos trabalhos da ANC em comissões e subcomissões para conseguir a inserção das mudanças que pretendia na CF/1988. Naquela época, o tópico do controle externo não tinha tanto apelo a ponto de adentrar os grandes debates dos constituintes, especialmente quando comparado a discussões mais candentes sobre saúde, previdência ou educação, por exemplo. O tema do controle aparecia nos debates plenários apenas de maneira incidental, durante discussões mais amplas sobre o sistema de governo (MIRANDA, 2009). Deste modo, a maior parte das negociações sobre o controle externo ocorreu nas comissões e subcomissões. Eram ao todo oito comissões temáticas, cada uma delas dividida em três subcomissões. Os textos produzidos por cada subcomissão “subiam” para a comissão correspondente, que gerava um anteprojeto a partir desse material. “Em seguida, os textos das oito subcomissões temáticas deveriam ser encaminhados à Comissão de Sistematização, a fim de que fossem compatibilizados em um só projeto constitucional”, a ser votado em plenário (ROSILHO, 2016, p. 38).

A estrutura descrita acima concentrava grande poder na Comissão de Sistematização, composta por 93 dos 559 constituintes. As matérias votadas por maioria absoluta na Comissão de Sistematização (47 votos) só poderiam ser revertidas por maioria absoluta

¹⁹⁹ Conforme dito no capítulo 2, O IRB é uma associação criada pelos tribunais de contas do Brasil para auxiliá-los no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades. Promove eventos e publicações na área do controle.

no plenário (280 votos). Ou seja, as decisões da Comissão de Sistematização envolviam uma quantidade limitada de constituintes, e requeriam muito mais votos em plenário para ser revertidas – o que deu enorme poder àquela Comissão (ROSILHO, 2016). Ela se transformou, na prática, numa espécie de “instância recursal” para tentar incluir mudanças constitucionais que não haviam ido adiante em “instâncias inferiores” (comissões e subcomissões temáticas), e que dificilmente poderiam ser revertidas depois, em plenário.

Um episódio narrado por Miranda (2009) ilustra a situação. O substitutivo da Comissão de Sistematização às emendas de plenário tratava o TCU como “órgão auxiliar do Congresso Nacional” no exercício do controle externo. Isso mudou “graças a um singular encaminhamento dado ao assunto pelo então senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), quarto-vice-presidente da Comissão, que presidia os trabalhos naquele momento, e pelo relator José Fogaça²⁰⁰” (MIRANDA, 2009, p. 92). Eles decidiram acolher uma emenda²⁰¹ que trocava a palavra “auxiliar” pela expressão “com auxílio”. Como sabemos hoje, essa mudança feita na Comissão de Sistematização prevaleceu, e a CF/1988 estabeleceu que o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, “com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Desta forma, o TCU deixou de ficar claramente subordinado ao Legislativo graças a uma modificação feita depois de encerrados os debates mais inclusivos (dada a participação de representantes da sociedade) ocorridos nas subcomissões e comissões temáticas, numa mudança “de última hora” acolhida pela Comissão de Sistematização.

Na opinião de Miranda (2009, p. 83), “o debate simultâneo sobre os tribunais de contas em diferentes comissões e subcomissões revelou-se improdutivo do ponto de vista de uma reflexão profunda sobre a natureza do controle externo”. Essa fragmentação inviabilizou “uma proposta sistêmica efetivamente inovadora sobre os mecanismos de controle externo, auditoria e fiscalização financeira do país” (MIRANDA, 2009, p. 84). As conclusões de Rosilho apontam na mesma direção. Segundo o autor, o exercício de reflexão da ANC sobre o controle externo “foi assistemático, desorganizado, fragmentado e, em boa medida, ‘capturado’ pelo próprio TCU” (ROSILHO, 2016, p. 106). Deste

²⁰⁰ PMDB-RS.

²⁰¹ A emenda em questão foi apresentada pelo deputado Adolfo Oliveira (PL-RJ), líder do PL na ANC (MIRANDA, 2009), mas não há informações sobre de onde teria partido a ideia para essa mudança.

modo, perdeu-se a oportunidade de estabelecer um sistema de controle “coeso, coerente, simples e intuitivo”, além de adaptado à realidade brasileira:

Eventuais problemas e custos (financeiros, de eficiência, de gestão etc.) advindos do controle ampliado pelo TCU, apesar de terem sido identificados (sobreposição de controles e dificuldade de se aferir concretamente as possibilidades e limites do controle), foram ignorados e, em geral, compreendidos como um ‘mal necessário’. Não se procurou, assim, equalizá-los ou encontrar soluções jurídicas capazes de racionalizar e compatibilizar estruturas de controle distintas, de modo a formar um sistema de controle coeso, coerente e, sobretudo, simples e intuitivo. Tomou-se a complexidade e a obscuridade como uma consequência natural e inevitável da criação de órgão de controle forte (entendido, na concepção dos constituintes, como órgão dotado de competências largas, fluidas e abrangentes). Ao que tudo indica, o grau de reflexão sobre qual seria o modelo mais ajustado ao Brasil e às suas realidades foi baixo. (ROSILHO, 2016, p. 57-58)

Essa questão será retomada adiante.

De acordo com Rosilho (2016), a ANC propiciou mudanças favoráveis ao TCU porque:

- o contexto da redemocratização era favorável aos controladores;
- houve atuação consciente e concertada do TCU;
- os controladores souberam usar a estrutura organizacional da ANC (na qual muitas decisões eram tomadas no âmbito das subcomissões e comissões e na Comissão de Sistematização) para influir no texto final;
- os constituintes em alguma medida foram “capturados” (para usar o termo de Rosilho) pelos controladores (mas nem por isso os tribunais de contas tiveram sucesso em todas as suas demandas);
- a influência dos controladores foi provavelmente potencializada pelo fato de os constituintes não terem discutido previamente o que seria um sistema de controle “ótimo” (discussão que aparentemente não ocorreu porque à época o controle externo não era um tema com muito apelo).

Nota-se, observando os tópicos acima, a importância de atores que se comportaram de maneira consciente, concertada e habilidosa (os controladores) para tentar influenciar outros atores que, em certa medida, se deixaram capturar (os constituintes) dado um contexto que era relativamente favorável aos controladores, vistos como atores capazes de colocar limites aos quais Poder Executivo não havia sido submetido no período

anterior. Aparentemente o único cuidado que os constituintes tiveram foi o de não transferir poder em demasia do Congresso Nacional para o TCU.

O poder de veto dos constituintes era claro, mas em vários casos foi contornado pelo poder de persuasão dos controladores (que argumentaram diretamente junto aos constituintes, ou influenciaram a ANC pela via da “estratégia transversa”) e pelo uso habilidoso da estrutura organizacional da constituinte (subcomissões, comissões e Comissão de Sistematização). Tudo isso aliado ao fato de que a ANC não dispunha de um projeto claro para o controle externo e via com bons olhos o aumento dos controles sobre a Administração Pública.

Rosilho (2016, p. 78) resumiu em cinco tópicos as mudanças que os tribunais de contas, liderados pelo TCU, tentaram convencer os constituintes a inserir na CF/1988:

- a. **ampliar o grau de abrangência do controle**, para fiscalizar quaisquer pessoas (físicas ou jurídicas) que gerissem recursos públicos (tiveram sucesso em larga medida nessa demanda, e posteriormente avançaram ainda mais, de maneira incremental, como visto no primeiro ensaio²⁰²);
- b. **realizar novos tipos de controle**, como a auditoria operacional, que antes era competência dos órgãos de controle interno (tiveram sucesso ao equipararem auditoria operacional a auditoria de desempenho, como veremos adiante, na segunda parte do ensaio);
- c. **ampliar as competências para controle prévio ou concomitante** (não foram autorizados a realizar amplo controle prévio ou concomitante, mas avançaram ao colocar ênfase nas inspeções e auditorias, por exemplo, e obtiveram vitórias incrementais com o passar dos anos);
- d. **ter autorização expressa para sustar a execução dos contratos**, de modo a suprir eventual inércia do Congresso nessa questão (não tiveram sucesso na ANC, mas avançaram com o passar do tempo, de modo gradual);
- e. **obter competência para editar normas para o exercício do controle externo** (não tiveram sucesso, mas ao longo dos anos aproveitaram espaços para obter – e depois ampliar, de modo gradual –, o que lhes havia sido negado na ANC).

²⁰² Ampliação do rol de controlados.

O quadro abaixo ajuda a visualizar as mudanças pretendidas pelo TCU, e quais foram incluídas pelos constituintes na CF/1988.

Mudança pretendida pelo TCU	Objetivo	A tentativa de mudança foi bem-sucedida?
a. ampliar o grau de abrangência do controle	Fiscalizar quaisquer pessoas (físicas ou jurídicas) que gerissem recursos públicos	Sim, em larga medida (e posteriormente houve avanços incrementais)
b. realizar novos tipos de controle	Realizar auditorias de desempenho, o que antes era competência de órgãos de controle interno	Sim, ao se considerar o termo “operacional” como sinônimo de “de desempenho”
c. ampliar as competências para controle prévio ou concomitante	Realizar amplo controle <i>ex-ante</i> ou concomitante	Não (mas posteriormente houve avanços incrementais)
d. ter autorização expressa para sustar a execução dos contratos	Ser claramente autorizado a suprir eventual inércia do Congresso na sustação	Não (mas posteriormente houve avanços incrementais)
e. obter competência para editar normas para o exercício do controle externo	Ter liberdade para edição de normas que vinculassem os controlados	Não (mas a autorização foi obtida posteriormente, com a LOTCU; e depois o alcance dessa competência foi ampliado de maneira incremental)

Fonte: Rosilho (2016) e primeiro ensaio. Elaboração própria.

QUADRO 25 - Mudanças pretendidas pelo TCU na ANC e resultados obtidos

Para Rosilho (2016, p. 326), “[a] pesar de o legislador não ter acolhido alguns dos pleitos formulados pelo TCU (para realizar controle prévio sobre contratações públicas, por exemplo), pode-se dizer que ele foi significativamente receptivo às demandas do controlador”. Os avanços substanciais obtidos pelo TCU são claramente observáveis porque, com a promulgação da CF/1988

a fiscalização não mais se limitava aos aspectos contábeis e formais, mas também, a partir de então, à legitimidade de como os recursos públicos eram gastos, bem como ao desempenho das políticas empreendidas. Sem falar da fiscalização dos órgãos da administração indireta, a partir de então também incluídos no escopo do controle externo (MIRANDA, 2009, p. 96).

Um ponto muito importante diz respeito às ambiguidades deixadas na Constituição de 1988, que pavimentaram o caminho para mudanças institucionais graduais futuras. Segundo Miranda (2009, p. 96), “alguns pontos ficaram abertos para uma definição posterior. Era a falta de clareza no encaminhamento de determinados tópicos”. Rosilho (2016, p. 326) segue a mesma linha ao afirmar que a ANC colocou na CF/1988 “normas

pouco claras e que evitavam dizer, com assertividade, suas possibilidades e limites do controle”, como nos casos do item b e d do quadro acima.

Além disso, o emprego de princípios jurídicos imprecisos (sobre os quais falaremos mais na segunda parte do ensaio) no artigo 70 da Constituição agravou a situação. Na antiga ordem constitucional, o controle era financeiro e contábil. A CF/1988 incluiu explicitamente os critérios da *legalidade*, *legitimidade* e *economicidade*. Rosilho (2016) explica de maneira clara o problema ao dizer que fazer o controle da *legalidade* significa verificar se o ato, a medida ou a atuação administrativa estão de acordo com as normas. Já com os parâmetros de legitimidade e economicidade as coisas não são tão simples. Uma atividade *legítima* seria aquela que busca o bem comum, o interesse público, o que é certo, o que é justo. Essa busca implica fazer juízos complexos, pautados por padrões morais intangíveis. A elevada abstração dificulta a análise da atuação administrativa à luz desse conceito. E a *economicidade* remete à prudência na gestão dos recursos públicos, sem exageros ou desperdícios. Trata-se de buscar a melhor relação custo-benefício, a otimização dos gastos, a eficiência. Enfim, há pouca certeza acerca dos reais contornos desses parâmetros (legitimidade e economicidade) porque eles não ensejam avaliações baseadas no binômio legal/ilegal (ou permitido/proibido). “Envolvem, isto sim, avaliações de outra natureza – econômica (custo/benefício), política (adequado/inadequado), filosófica (justo/injusto)” (ROSILHO, 2016, p. 116-117).

É necessário atentar para a imprecisão de dispositivos da Constituição sobre controle externo e para a abstração dos princípios jurídicos contidos no artigo 70 porque a ambiguidade das regras é elemento fundamental na teoria da mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010). A ambiguidade das regras “proporciona brechas importantes para a criatividade e a agência” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 12). Os autores dizem que mudanças graduais podem surgir “precisamente nas ‘lacunas’ ou ‘pontos fracos’ entre a regra e a sua interpretação ou a regra e a sua aplicação” (p. 14). Deste modo, “as lutas relativas ao significado, à aplicação e ao cumprimento das regras institucionais estão inextricavelmente entrelaçadas ao processo de alocação de recursos no qual as regras se inserem” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11). É dessas lutas e desses conflitos distributivos de poder que tratamos aqui.

A ambiguidade faz parte das características das instituições, proporcionando maior ou menor nível de discricionariedade em sua interpretação/*enforcement*. Essa é uma das

variáveis propostas por Mahoney e Thelen (2010) em sua tipologia de mecanismos de mudança institucional gradual. A outra variável é relativa ao contexto político: possibilidades (altas ou baixas) de veto às mudanças por parte dos defensores do *status quo*. O quadro abaixo, já apresentado e discutido anteriormente (ver referencial teórico), esquematiza a tipologia.

		Características da instituição	
		Baixo nível de discricionarieidade na interpretação/ <i>enforcement</i>	Alto nível de discricionarieidade na interpretação/ <i>enforcement</i>
Características do contexto político	Possibilidades fortes de veto à mudança	Sobreposição (subversivos)	Deslizamento (simbiontes)
	Possibilidades fracas de veto à mudança	Deslocamento (insurgents)	Conversão (oportunistas)

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010), p. 19.

QUADRO 26 - Fontes contextuais e institucionais de mecanismos e agentes de mudança

A ambiguidade, imprecisão e abstração embutidas nos dispositivos da CF/1988 sobre controle externo, inclusive com abertura a diferentes interpretações a partir da inclusão de novos critérios de controle (especialmente legitimidade e economicidade), deixaram a porta aberta para que o TCU pudesse buscar dilatar as fronteiras do controle que exercia por meio de mudanças institucionais graduais.

8.2.2 A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU)

Depois de vários planos econômicos dos anos 1980 terem falhado em conter a hiperinflação, em 1990 o recém-empossado presidente Fernando Collor anunciou mais uma tentativa com o *Plano Collor I* (o do “confisco”). Em 1991 vieram o *Plano Collor II* e o *Plano Marcílio*. Todos fracassaram em debelar de modo perene a inflação.

Em maio de 1992, a revista *Veja* publicou entrevista na qual Pedro Collor, irmão de Fernando Collor, denunciou esquema de corrupção envolvendo o tesoureiro da campanha presidencial, Paulo César Farias, que intermediava interesses do setor privado junto ao governo. Em junho, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os negócios de PC Farias no governo Collor.

Foi nesse contexto de descrença na capacidade do governo, preocupação com a corrupção envolvendo recursos públicos, e de um Poder Executivo desgastado frente à opinião pública e ao Congresso, que ocorreu a aprovação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU)²⁰³ (ROSILHO, 2016). A LOTUCU dispõe sobre organização, funcionamento, estrutura, normas funcionais aplicáveis a ministros e ministros-substitutos do TCU e sobre o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Também inclui sanções e obrigações impostas a terceiros, além de normas processuais, como garantias e prazos, recursos e medidas cautelares (CHAVES, 2020).

Assim como havia ocorrido na ANC, o TCU participou de forma intensa do processo de tramitação do projeto de sua Lei Orgânica. O Tribunal foi inclusive o autor do texto do projeto da LOTUCU, encaminhado ao Congresso por seu então presidente, ministro Alberto Hoffmann – o mesmo que havia levado à ANC, então na condição de vice-presidente, a proposta dos tribunais de contas para a Constituição no tocante ao controle externo (ROSILHO, 2016).

O TCU afirmou que sua competência privativa para a proposição da LOTUCU decorria do artigo 73 da Constituição, o que é colocado em dúvida por autores como Rosilho (2016), Dutra e Reis (2020) e Chaves (2020). Segundo a corte de contas, essa competência estaria implícita na Constituição por analogia aos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, uma vez que o artigo 73 diz que a corte de contas exerce, “no que couber”, as mesmas atribuições dadas a tribunais daquele Poder²⁰⁴. O TCU explorou essa falta de clareza da Constituição para propor o texto da LOTUCU.

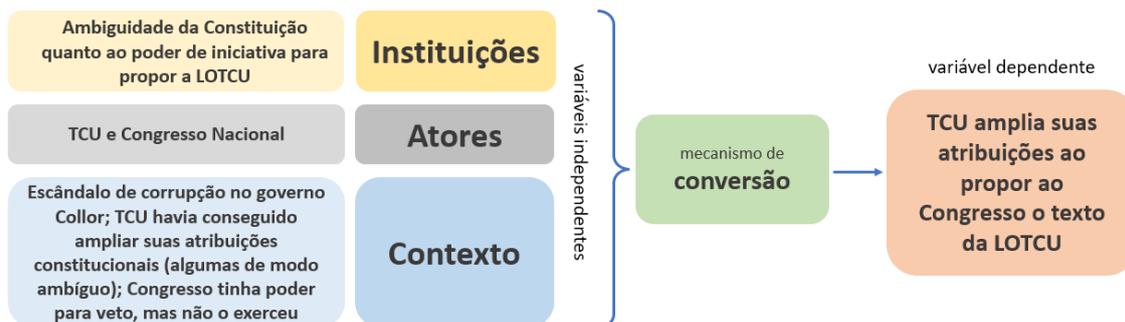
²⁰³ Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

²⁰⁴ Chaves (2020, p. 2-3) aponta que a LOTUCU “não se restringe a dispor sobre sua organização, funcionamento, estrutura, normas funcionais aplicáveis a seus ministros e ministros-substitutos e sobre o Ministério Público que junto a ele atua”, mas também “veicula outras normas materiais, como sanções e obrigações impostas a terceiros, bem assim normas processuais”, incluindo “garantias e prazos processuais, recursos e medidas cautelares” (CHAVES, 2020, p. 3). O autor destaca que nem mesmo os órgãos do Judiciário podem propor legislação sobre esse tipo de normas processuais, como fez o TCU. Apenas sobre suas normas regimentais.

Nesta situação, parece ter funcionado o mecanismo de *conversão*, em que atores aproveitam as ambiguidades para redirecionar ou reinterpretar instituições quando o contexto é de fraca possibilidade de veto à mudança. “Sem a capacidade de destruir instituições, os desafiantes institucionais podem ser capazes de explorar suas ambiguidades inerentes de maneiras que lhes permitam redirecioná-las para funções e efeitos mais favoráveis” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18). As instituições, no caso, são dispositivos da CF/1988 que o TCU seria incapaz de derrubar, tendo em vista justamente o *status* constitucional desses dispositivos.

Sem poder para afastar a incidência de artigos da CF/1988, o desafiante institucional (TCU) aproveitou a ambiguidade constitucional para obter desses dispositivos o efeito que mais lhe convinha – propor o texto da LOTCU. O processo é o mesmo que foi observado no primeiro ensaio, quando o TCU aproveitou a falta de clareza de dispositivo da CF/1988 para realizar fiscalizações e recomendações sobre desempenho, por exemplo. O cálculo do TCU parece ter sido de que dificilmente sua iniciativa (de propor a LOTCU) seria vetada pelo Congresso, tendo em vista o “empoderamento” do Tribunal em um contexto de reação à falta de controles na ditadura e de indignação com escândalos de corrupção²⁰⁵. Conforme previsto pela teoria de Mahoney e Thelen (2010), não houve remoção de regras antigas (da CF/1988), nem negligência em relação a elas. Apenas uma interpretação da instituição “mais conveniente” aos interesses do TCU, o que acabou permitindo que o projeto da LOTCU apreciado pelo Congresso fosse aquele proposto pelo Tribunal. Ou seja, o TCU conseguiu obter reserva de iniciativa para esse tipo de proposição legal, o que configura uma ampliação de suas atribuições. A figura a seguir mostra o processo de modo esquemático.

²⁰⁵ De fato, não parece ter surgido interesse entre os parlamentares em vetar a iniciativa do TCU. Durante a tramitação do projeto, houve questionamento do senador José Paulo Bisol (1992, p. 32) especificamente quanto ao fato de o TCU ter criado, por meio da LOTCU, seu “Ministério Público particular”.



Fontes: Literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 33 - Mecanismo de *conversão* no caso da iniciativa legislativa da LOTCU

Neste caso, o Tribunal comportou-se como os agentes *oportunistas* descritos na teoria de Mahoney e Thelen (2010, p. 26), que “exploram quaisquer possibilidades existentes dentro do sistema vigente para alcançar seus fins”, sem precisar lançar mão da estratégia mais custosa e traumática de desafiar o sistema (ou seja, de tentar mudar a Constituição). Não houve a introdução de uma nova regra (que determinasse claramente de onde parte a iniciativa quanto à LOTCU). Simplesmente prevaleceu uma interpretação do TCU sobre dispositivos que não estavam claros na Constituição.

Outro ator relevante no processo de tramitação da Lei Orgânica do TCU foi o senador Pedro Simon (PMDB-RS), relator do projeto no Senado. Durante a tramitação, ele apresentou emendas que lhe foram sugeridas pelo Tribunal, órgão que ele via como moralizador da Administração Pública (ROSILHO, 2016).

A LOTCU foi encarada pelo TCU como uma segunda chance para obter as mudanças que pretendia na política de controle externo. “Frustradas parcialmente as suas expectativas na ANC, o Tribunal passou a operar no nível infraconstitucional”, afirmam Dutra e Reis (2020, p. 47). Um exemplo dado pelos autores é a caracterização do TCU como órgão de controle externo, e não de fiscalização. Na opinião de Dutra e Reis (2020, p. 48), o TCU seria “um órgão fiscalizador, que presta auxílio ao Poder Legislativo, no exercício do controle externo por este exercido”. De acordo com esse raciocínio, a atuação fiscalizatória do TCU resultaria em relatórios para subsidiar a atuação do Legislativo, este sim com poder decisório. A caracterização do TCU como ele próprio um órgão de

controle externo havia sido recusada pela ANC²⁰⁶. Ficou de fora da CF/1988, mas retornou – e foi aceita – na tramitação da LOTCU. “Ou seja, aquilo que não lograra inserir no texto constitucional durante a Assembleia Nacional Constituinte, o Tribunal buscou por meio de sua Lei Orgânica” (DUTRA; REIS, 2020 p. 48).

Abaixo estão listadas outras tentativas do TCU de ampliar seus poderes por intermédio de suas propostas para a LOTCU. Essas tentativas constavam do texto original do projeto da Lei Orgânica, ou foram incorporadas por emendas. Nem todas foram bem-sucedidas, em razão do exercício de poder de veto pelo Congresso em alguns casos. Quem identificou as tentativas que constam dessa lista foi Rosilho (2016).

Houve tentativas de ampliar abrangência do controle exercido pelo TCU, listadas a seguir (*a a d*).

- a. O TCU controlaria recursos de qualquer natureza arrecadados pela União e transferidos aos demais entes federativos, não só os recursos repassados por convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres. Isso já havia sido tentado na CF/1988, sem sucesso.
- b. Os recursos arrecadados pela União para posterior partilha com estados, municípios e Distrito Federal (DF) seriam considerados recursos federais, portanto passíveis de controle pelo TCU.
- c. As receitas de indenizações pela exploração de petróleo, xisto e gás natural nos estados e municípios seriam consideradas recursos federais, passíveis de controle pelo TCU.
- d. Inspeções e auditorias do TCU alcançariam pessoas jurídicas de direito privado.

Nenhuma das quatro propostas acima vingou na LOTCU (ROSILHO, 2016, p. 86-90). O quadro a seguir esquematiza as propostas *a a d*.

²⁰⁶ Note-se que, ao falar do TCU, a CF/1988 não deixa clara a natureza do órgão. A ANC não aceitou caracterizá-lo como órgão de controle externo, mas tampouco disse claramente que ele seria um órgão de fiscalização – até porque suas atribuições constitucionais vão além da fiscalização, incluindo, por exemplo, o julgamento de contas de administradores e a aplicação de sanções.

O que o TCU pleiteava controlar	Pleito incorporado à LOTCU?
a. todos os recursos transferidos a entes subnacionais (não só os repassados por convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres)	Não
b. recursos arrecadados para posterior partilha	Não
c. receitas de indenizações pela exploração de petróleo, xisto e gás natural nos estados e municípios	Não
d. pessoas jurídicas de direito privado	Não

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 27 - Tentativas de ampliar abrangência do controle pelo TCU

Houve tentativas de ampliar a abrangência da competência do TCU para praticar atos de comando, listadas abaixo (*e a i*).

- e. O TCU determinaria afastamento cautelar temporário de responsável quando houvesse indícios de danos ao erário; poderia também decretar indisponibilidade de bens por até um ano para eventual ressarcimento aos cofres públicos.
- f. Em caso de ilegalidades em contratos, o TCU daria prazo para o gestor tomar providências. Se elas não fossem tomadas, o Congresso seria instado a sustar o contrato, e o Poder Executivo a tomar imediatamente as medidas cabíveis. Em caso de omissão do Legislativo e do Executivo, o TCU decidiria a respeito da sustação do contrato. Isso já havia sido discutido na ANC, e a redação proposta pelo TCU havia sido rejeitada, preferindo-se restringi-la a “o Tribunal decidirá a respeito”, sem mencionar a sustação do contrato. A CF/1988 ficou ambígua, e o TCU buscou interpretá-la pelo viés que lhe era mais favorável.
- g. O TCU poderia realizar controle prévio de editais de licitação não publicados, apenas para editais acima de certo valor, a ser definido em regramento do Tribunal. Aparentemente, essa foi uma tentativa do Tribunal de recuperar o poder que detinha com o registro prévio previsto na CF/1934 (e que havia sido perdido com a CF/1967). Na prática, o TCU participaria da modelagem das contratações, adentrando a seara da gestão pública.
- h. O TCU teria competência para elaborar parecer prévio sobre novas contratações de endividamento público externo.
- i. O TCU teria competência para, sendo verificada ilegalidade sanável em atos sujeitos a registro (como aposentadorias), apontar medidas corretivas e colocar

prazo ao órgão ou entidade responsável para implementá-las. Isso daria ampla margem para o TCU decidir o que seria sanável e quais as medidas a tomar.

As duas primeiras propostas listadas acima (tentativas *e* e *f*), foram incorporadas à Lei Orgânica do TCU (ROSILHO, 2016, p. 90-96). O quadro abaixo esquematiza as propostas *e* a *i*.

Competências que o TCU pretendia adquirir	Pleito incorporado à LOTCU?
e. afastar responsável em caso de indícios de danos ao erário; decretar indisponibilidade de seus bens para eventual ressarcimento	Sim
f. decidir sobre a sustação de contrato em caso de omissão do Congresso	Sim
g. realizar controle prévio de editais de licitação não publicados	Não
h. elaborar parecer prévio sobre contratações de dívida pública externa	Não
i. apontar medidas corretivas e colocar prazo para implementá-las quando houvesse irregularidade sanável em atos de pessoal	Não

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 28 - Tentativas de ampliar a abrangência da competência do TCU para praticar atos de comando

Houve tentativas de ampliar a atividade sancionatória do TCU, que seguem (*j* a *l*).

- j. O TCU responsabilizaria solidariamente (por danos causados e atos praticados) autoridade que não afastasse cautelarmente um responsável investigado.
- k. Em caso de fraude comprovada a licitação, o TCU declararia inidoneidade do licitante fraudador, que ficaria por até cinco anos sem poder participar de licitação na Administração Pública Federal.
- l. O TCU aplicaria ao responsável julgado em débito multa de até 100 por cento do valor atualizado do dano ao erário.

Todas as propostas acima foram incorporadas à LOTCU (ROSILHO, 2016, p. 96-97). O quadro a seguir esquematiza as propostas *j* a *l*.

Competências sancionatórias que o TCU pretendia adquirir	Pleito incorporado à LOTCU?
j. responsabilizar solidariamente autoridade que não afastasse cautelarmente um responsável investigado	Sim
k. declarar inidoneidade de licitante fraudador	Sim
l. aplicar ao responsável julgado em débito multa de até 100 por cento do valor atualizado do dano ao erário	Sim

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 29 - Tentativas de ampliar atividade sancionatória do TCU

Houve também tentativa de ampliar parâmetros do controle exercido pelo TCU, descrita abaixo (*m*).

- m. O TCU poderia “fiscalizar a aplicação de benefícios fiscais, creditícios e financeiros, de qualquer natureza, quanto a *oportunidade* e *efeitos socioeconômicos*” (ROSILHO, 2016, p. 98).

Essa tentativa foi rejeitada porque o Congresso entendeu que a apreciação por tais parâmetros (*oportunidade* e *efeitos socioeconômicos*) é essencialmente política, portanto cabe ao Legislativo. Por outro lado, Rosilho alertou para o fato de que se pode considerar que esses itens estão contidos nos parâmetros de *legitimidade* e *economicidade*, previstos na CF/1988. (ROSILHO, 2016, p. 98-100). O quadro abaixo esquematiza a proposta *m*.

Novo parâmetro que o TCU pretendia incorporar ao controle	Pleito incorporado à LOTCU?
m. <i>oportunidade</i> e <i>efeitos socioeconômicos</i> da aplicação de benefícios fiscais, creditícios e financeiros	Não

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 30 - Tentativa de ampliar parâmetros de controle

Houve tentativa de ampliar papel do TCU no subsistema de controle da Administração Pública, apresentada a seguir (*n*).

- n. O TCU ficaria responsável por referendar demissões de funcionários das unidades de auditoria interna da Administração Pública direta e indireta.

Essa tentativa foi rejeitada por risco de interferência indevida do TCU nas atividades do Poder Executivo (ROSILHO, 2016, p. 100-101). O quadro abaixo esquematiza a proposta *n*.

Novo papel pretendido pelo TCU	Pleito incorporado à LOTCU?
n. referendar demissões de funcionários das unidades de auditoria interna da Administração Pública direta e indireta	Não

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 31 - Tentativa de ampliar o papel do TCU no sistema de controle da Administração Pública

E, por fim, houve tentativa de viabilizar edição de normas pelo TCU, explicitada abaixo (*o*).

- o. O TCU teria poder normativo para editar normas voltadas a regulamentar “matéria de suas atribuições” e a “organização dos processos que lhe devam ser submetidos”. Isso já havia sido tentado na ANC, sem sucesso, por interferir em seara própria do Legislativo.

Depois do fracasso na ANC, na LOTCU a proposta foi aprovada sem questionamentos. Ficou em aberto o real escopo do poder normativo que a Lei Orgânica conferiu ao TCU. (ROSILHO, 2016, p. 101-102; DUTRA; REIS, 2020). O quadro abaixo esquematiza a proposta *o*.

Tentativa de viabilizar poder normativo para o TCU	Pleito incorporado à LOTCU?
o. poder de editar normas para regulamentar “matéria de suas atribuições” e a “organização dos processos” submetidos ao TCU	Sim

Fonte: Rosilho (2016). Elaboração própria.

QUADRO 32 - Tentativa de viabilizar edição de normas pelo TCU

Vamos nos concentrar primeiramente nas quatro tentativas que já haviam sido feitas pelo TCU junto à ANC. Temos assim: i) o *status* do Tribunal como órgão de controle externo; ii) o controle de recursos de qualquer natureza transferidos pela União aos demais entes federativos (*a*); iii) o aumento das atribuições do TCU no que concerne à sustação de contratos (*f*); e iv) o poder normativo da corte de contas (*o*). Nessa segunda rodada, com

a Lei Orgânica, *todas as tentativas que haviam falhado na ANC foram bem-sucedidas, à exceção da proposta de que o TCU controlasse todo tipo de recurso transferido a estados, municípios e DF (a)*. Foi um resultado extremamente positivo para o TCU.

Além das tentativas *f* e *o*, e daquela relativa ao *status* do Tribunal como órgão de controle externo, foram aprovadas as tentativas *e, j, k* e *l*. Nos outros casos (tentativas *a, b, c, d, g, h, i, m, n*), o Congresso fez valer seu poder de veto. De todo modo, o TCU saiu vitorioso em sete dentre 16 pleitos²⁰⁷. Essas sete vitórias aumentaram a importância e o poder da corte de contas.

O que vemos nesse caso parece ser o mecanismo de *sobreposição*, em que “novas regras são anexadas às já existentes, mudando assim as maneiras pelas quais as regras originais estruturam o comportamento” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16). O TCU não teria a capacidade de livrar-se das regras originais (no caso, dispositivos da CF/1988), ou seja, havia possibilidades fortes de veto à mudança. E, de modo geral, havia baixo nível de discricionariedade da interpretação/*enforcement* dos dispositivos constitucionais²⁰⁸. Por isso, o Tribunal preferiu agir dentro do sistema (trazendo novos dispositivos para a LOTCU). No caso da *sobreposição*, os agentes são chamados de *subversivos*. Como previsto na teoria de Mahoney e Thelen (2010), não há remoção das regras antigas, tampouco negligência em relação a elas.

Contudo, ao tentar entender o ocorrido à luz da teoria, surge um senão. A nova regra que entrou em vigor pode não ser vista como uma mera adição ou revisão. Foi uma nova lei, o que poderia afastar o caráter gradual da transformação. Por outro lado, dados os avanços que o Tribunal já havia obtido na Constituição de 1988, não faria sentido tratar a Lei Orgânica do TCU como uma mudança radical ou abrupta, porque aparentemente o que ela fez foi acrescentar novos elementos a uma transformação já em curso (sendo que alguns desses elementos revertiam “derrotas” da primeira rodada). A ideia de sobreposição faz sentido quando se pensa numa perspectiva, típica dos mecanismos

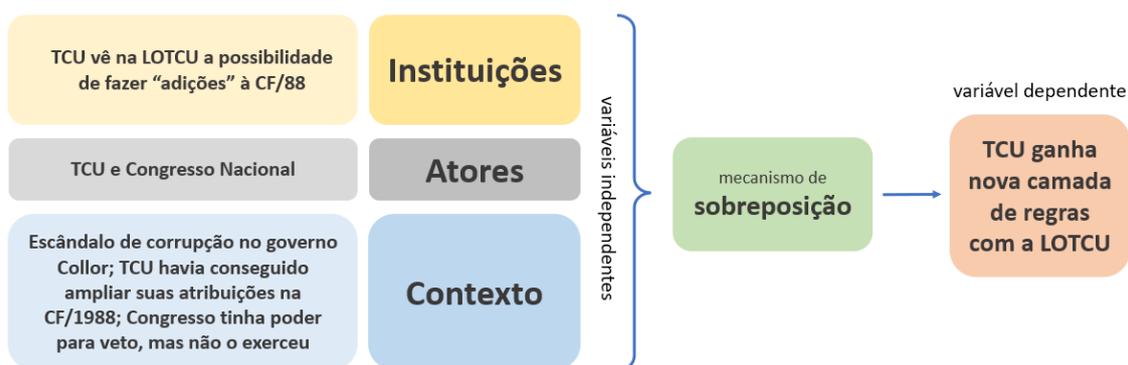
²⁰⁷ Considerando os 15 listados por Rosilho (de *a* até *o*), e o do *status* de órgão de controle externo, trazido por Dutra e Reis (lembrando que Dutra e Reis também falam da letra *o*). O TCU foi bem-sucedido nas letras *e, f, j, k, l*, e *o*, além do *status* de órgão de controle externo.

²⁰⁸ Contudo, dois dos sete dispositivos envolviam ambiguidades deixadas pela CF/1988: a tentativa *f*; e o *status* de órgão de controle externo (não se fala em conversão porque esse mecanismo envolve novos modos de interpretar regras antigas, e não a criação de novas regras, como foi o caso).

graduais, de mudanças que se acumulam progressivamente com o passar dos anos (até porque uma nova “camada” de regras viria depois, com o RITCU).

Um dos autores que usam o conceito de sobreposição para, como no caso acima, tratar de mudanças aprovadas no Congresso, é Béland (2007), ao discorrer sobre as transformações na política de *social security* nos Estados Unidos. Van der Heijden (2011), em artigo que discute o uso do conceito de sobreposição, diz que “conceitos e ideias, como as instituições, mudam ao longo do tempo” (p. 14). Para ele, “os estudiosos costumam usar o conceito [de sobreposição] de forma ligeiramente diferente de Thelen (...), e ao longo do tempo o conceito foi sujeito exatamente ao que tenta explicar: mudança incremental através de camadas” (VAN DER HEIJDEN, 2011, p. 9). O autor não vê com maus olhos essa plasticidade observada no conceito de sobreposição.

A figura a seguir mostra de modo esquemático como poderia ter funcionado o mecanismo de *sobreposição* no caso em questão (LOTUCU).



Fontes: Literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 34 - Mecanismo de *sobreposição* no caso da LOTCU

O possível funcionamento do mecanismo parece ter sido facilitado pelo contexto, que continuava sendo favorável ao TCU. Redemocratização e denúncias de corrupção levavam a clamores por maior controle sobre o Poder Executivo, que não tinha muito espaço para interceder naquele momento²⁰⁹. Nessas circunstâncias, o Congresso só estava

²⁰⁹ Para lembrar, a tramitação da LOTCU ocorreu de 1989 a 1992, logo após a promulgação da CF/1988 (“na esteira” da redemocratização), e em meio a escândalos de corrupção.

disposto a vetar aquilo que tolhesse seu próprio poder, ou o que excedesse de maneira ruínosa o campo de atuação do TCU.

Houve duas tentativas de mudança malsucedidas, mas que não representaram a última investida do TCU. Uma delas diz respeito ao controle prévio de editais de licitação não publicados (letra *g*), algo em que o Tribunal avançou posteriormente de modo incremental. Outra refere-se à tentativa de ampliar parâmetros de controle (letra *m*). Neste caso, os parâmetros eram os de *oportunidade* e *efeitos socioeconômicos*. Como bem colocou Rosilho (2016), embora a proposta tenha sido rejeitada, o TCU poderia vir a empregar tais parâmetros no futuro sob o argumento de que estão contidos nos critérios de *legitimidade* e *economicidade*, previstos na Constituição de 1988. Dada a falta de contornos claros dos princípios da legitimidade e da economicidade, o caminho ficou aberto para o Tribunal ampliar de forma gradual sua atuação. A questão dos parâmetros ou princípios imprecisos será retomada na segunda parte do ensaio.

Talvez a mudança de consequências mais amplas e intensas, no caso da LOTCU, tenha sido a concessão de poder normativo ao Tribunal (letra *o*), sem que tenham sido definidas claramente as características desse poder – e seus limites. Ou seja, trata-se de regra ambígua. Este tópico também será retomado, em mais detalhes, na próxima seção e na segunda parte do ensaio.

Ademais, as mudanças trazidas pela LOTCU incluíram dispositivos que conferiram maior poder sancionatório à corte de contas (*e, j, k, l*), fazendo aumentar o temor dos controlados de serem responsabilizados pelo controlador. Todo esse conjunto viria a ser explorado pelo TCU em mudanças graduais futuras.

Por fim, é importante ressaltar que, assim como no caso da Constituição de 1988, o *design* da Lei Orgânica do TCU também embutiu uma série de ambiguidades que poderiam dar espaço à ocorrência de mudanças graduais no futuro.

8.2.3 O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU)

A farta documentação sobre os trabalhos da ANC e os registros sobre a tramitação da LOTCU no Congresso permitem uma análise da gênese dessas normas. Esse tipo de documento não está disponível no caso do Regimento Interno do TCU (RITCU) – uma regra desenhada, discutida e aprovada internamente à corte de contas. A iniciativa de mudar o Regimento pode vir dos ministros, das comissões de regimento e jurisprudência, de ministro-substituto ou representante do MPTCU. Emendas podem vir de ministros e sugestões dos ministros-substitutos e do procurador-geral junto ao TCU. A aprovação dá-se por maioria absoluta dos ministros²¹⁰.

O novo RITCU foi aprovado em 1993²¹¹, pouco depois da promulgação da Lei Orgânica, em 1992, e sob contexto político e socioeconômico similar. A LOTCU havia delegado ao RITCU a normatização de vários temas. O Regimento Interno detalha o exercício de praticamente todas as competências que a legislação prevê para o TCU. Por isso, muitos temas já tratados acima, quando falamos sobre a LOTCU (e a CF/1988), reaparecem.

Como não há informações a respeito da tramitação do RITCU dentro do Tribunal, passaremos diretamente à análise das mudanças contidas no texto final do Regimento Interno. Assim como nos casos da CF/1988 e da LOTCU, há dispositivos no RITCU que ampliam o campo de atuação do Tribunal e há dispositivos que abrem ou deixam espaço para movimentos de ampliação no futuro. Os sete exemplos a seguir (letras *a* até *g*) foram extraídos da obra de Rosilho (2016)²¹².

Em primeiro lugar, seguem exemplos de dispositivos do RITCU que ampliam o campo de atuação do Tribunal, avançando em relação à Constituição de 1988 e à LOTCU (letras *a* a *d*)²¹³.

- a. Consequências de atos de pessoal:** os artigos 261 e 262 do RITCU tratam das “consequências das decisões do Tribunal que considerarem ilegais atos de admissão de pessoal e ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão” (ROSILHO, 2016, p. 214). Mas a legislação não deu ao TCU o poder de obrigar

²¹⁰ De acordo com o artigo 99 da LOTCU e artigos 72 a 75 do próprio RITCU.

²¹¹ Pela Resolução-TCU nº 15/1993. Versões anteriores do Regimento Interno datavam de 1896 e 1977. Novas versões viriam a ser publicadas em 2002, 2012 e 2020.

²¹² Mas eles não se encontram sistematizados nela da mesma maneira que é feita aqui.

²¹³ Nos casos das letras *b*, *c* e *d*, os novos dispositivos envolveram ambiguidades deixadas pela CF/1988 e pela LOTCU. Mas não se cogitou conversão porque esse mecanismo envolve novos modos de interpretar regras existentes, e não a criação de novas regras.

a Administração a adotar as medidas que ele julgue adequadas para regularizar tais atos (suas “consequências”). O TCU só poderia recusar-se a registrar esses atos, retirando assim seus efeitos jurídicos. Deste modo, o RITCU extrapolaria suas atribuições com esses dois artigos, conferindo a si mesmo atribuições não previstas em lei.

- b. Poder geral de cautela:** no artigo 276 do RITCU, a corte de contas se autoconferiu uma espécie de poder geral de cautela, não previsto na Constituição nem na legislação ordinária. De acordo com esse dispositivo do Regimento Interno, o plenário, o relator ou, em determinadas circunstâncias, o presidente

em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão

Isso pode ocorrer “independentemente de [o TCU] ter constatado ilegalidades e de ter previamente assinado prazo para que a Administração pudesse avaliar seu ponto de vista e, se fosse o caso, sanar falhas apontadas” (ROSILHO, 2016, p. 252). Note-se que a CF/1988 dá ao TCU poderes cautelares limitados, específicos, e não um amplo poder de cautela, como no caso do Judiciário. A questão é controversa no meio jurídico, pois há quem acredite que o poder geral de cautela estaria implícito na CF/1988.

- c. Sustação de contratos:** os parágrafos 3º e 4º do artigo 251 do RITCU dizem que, em caso de ilegalidade de contrato, os responsáveis têm 15 dias para adotar providências para cumprir a lei. Caso contrário, o TCU comunicará o Congresso Nacional e pedirá providências ao Poder Executivo. Se em 90 dias eles ficarem inertes, o TCU decidirá a respeito da sustação do contrato. Para Rosilho (2016, p. 268-269), o TCU

se valeu de espaço de dúvida criado pelas normas jurídicas que disciplinam suas competências e atribuições para, por meio de seu poder normativo, ‘pavimentar’ possibilidades de controle que o ordenamento jurídico não lhe conferiu. Tudo indica que o RITCU estaria sendo utilizado pelo Tribunal para lhe dar mais segurança para atuar em campo que sabe não lhe ser próprio.

Este tema tampouco é pacífico nos meios jurídicos.

- d. Sujeitos passíveis de serem fiscalizados por inspeções e auditorias:** a LOTCU havia restringido os órgãos e entidades sujeitos a inspeções e auditorias, mas o RITCU ampliou esse rol, em seus artigos 239 e 240, aproveitando-se da “falta de clareza do texto constitucional acerca dos sujeitos passíveis de serem fiscalizados” (ROSILHO, 2016, p. 294).

Os exemplos abaixo (letras *e*, *f* e *g*) são de dispositivos do RITCU que abriram ou deixaram espaço para ampliação do campo de atuação do Tribunal no futuro.

- e. Sanções:** neste caso a ambiguidade da LOTCU não foi suprida pelo RITCU, que se limitou a estabelecer parâmetros para o montante de multas, nos artigos 266 a 272. “A impressão que se tem é a de que o Tribunal objetivou manter em aberto suas possibilidades de controle no campo sancionatório” (ROSILHO, 2016, p. 189).

Os exemplos a seguir também se relacionam a dispositivos do RITCU que abrem espaço para ampliação do campo de atuação do Tribunal no futuro, mas nestes casos envolvem o *ativismo* do TCU. Segundo Lociks de Araújo (2013, p. 152), o *ativismo judicial* é a

postura dos juízes quando elastecem a interpretação da lei a ponto de criar normas cuja positivação seria competência do Poder Legislativo. Em curtas palavras, o *ativismo judicial* pode ser entendido como um avanço da função jurisdicional sobre a competência legislativa.

Como o TCU não é um órgão do judiciário, não caberia, na opinião de Lociks de Araújo, o uso do termo *judicial*, permanecendo, então, a palavra *ativismo*. Segundo o autor, o TCU parece ter “extrapolado os limites da mera interpretação das leis administrativas para criar novas normas, impondo condutas aos administradores, gerando direitos etc.” (LOCIKS DE ARAÚJO, 2013, p. 157). Os dispositivos abaixo (letras *f* e *g*) abrem caminho para esse tipo de *ativismo*.

- f. Instruções normativas (INs):** são regras dirigidas ao público externo ao TCU.

No artigo 67 do RITCU, o Tribunal

fez constar, de maneira expressa, a possibilidade de ele se dirigir, via regulamentos (no caso, via IN), a pessoas físicas, órgãos ou entidades sujeitas à sua jurisdição (art. 67, I). O diploma não esclareceu,

entretanto, o *conteúdo* que poderia ser veiculado por meio das INs” (ROSILHO, 2016, p. 128, grifo do autor).

Ainda segundo Rosilho, a “zona de incerteza” deixada pelo TCU “abre espaço para a ampliação do seu campo de atuação” (ROSILHO, 2016, p. 146).

- g. Consultas:** são instrumentos que permitem que o TCU diga, em abstrato, a interpretação que considera correta de dispositivos legais²¹⁴. Segundo a LOTCU²¹⁵, a resposta a consulta *tem caráter normativo* e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. O RITCU, em seu artigo 264, limitou o rol das autoridades que podem formular consultas ao TCU. Mas manteve o espaço de discricionariedade deixado pela LOTCU em outros pontos: não colocou limites materiais claros às respostas, não instituiu procedimento para elaboração ou revisão de respostas, nem disciplinou os efeitos que as respostas poderiam ter sobre os jurisdicionados²¹⁶.

Olhando esses novos dispositivos como um todo, poder-se-ia falar no mecanismo de *sobreposição*, nos mesmos moldes em que se cogitou esse mecanismo no caso da LOTCU. Contudo, para o Regimento Interno do TCU, a situação se aproxima mais da versão “original” do mecanismo proposta na teoria de Mahoney e Thelen (2010), pois trata-se de uma regra infralegal (regimento), que tem características mais próximas de uma adição nos moldes previstos pelos autores.

8.2.4 Um outro olhar sobre as mudanças relativas ao controle externo na Constituição de 1988

De um modo geral, os pesquisadores mais identificados com a ciência política e a administração pública apontam a redemocratização e os trabalhos da Assembleia

²¹⁴ Segundo um servidor do TCU entrevistado por Rosilho (2016, p. 133), a resposta à consulta, “teoricamente, seria uma quase lei. Nesse caminho, o TCU começa a legislar muito. Ele faz um ativismo jurisprudencial”.

²¹⁵ Em seu artigo 1º, inciso XVII, parágrafo 2º.

²¹⁶ Segundo Rosilho (2016) e Lociks de Araújo (2013), vários dos posicionamentos do TCU em resposta a consultas são revistos posteriormente pelo próprio Tribunal, o que gera insegurança jurídica.

Nacional Constituinte (ANC) como um ponto de inflexão ou *conjuntura crítica* para o contrile externo. É o caso de autores citados na revisão de literatura, como Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), Teixeira e Alves (2011) e Filgueiras (2018). As conjunturas críticas já foram conceituadas como “pontos de escolha quando uma opção em particular é adotada dentre duas ou mais alternativas” (MAHONEY, 2002, p. 6) e como momentos “nos quais as instituições são originalmente formadas” (STREECK; THELEN, 2005, p. 7), entre muitas outras definições. Na conjuntura crítica em questão, formou-se uma instituição fundamental, a CF/1988, incluindo os dispositivos que tratam da política de controle²¹⁷.

A nova Constituição sem dúvida trouxe mudanças fundamentais para o país, em especial no tocante à passagem de um paradigma autoritário para um democrático. Subsistemas como o da saúde tiveram grande transformação *em relação ao regime constitucional anterior*, em especial com a universalização. Mas, no que diz respeito ao subsistema da política de controle, essa mudança teria mesmo sido tão basilar? Como dito anteriormente neste ensaio, os debates sobre controle externo na constituinte foram fragmentados. Não houve uma reflexão aprofundada sobre o tema, o que inviabilizou, como já dito, “uma proposta sistêmica efetivamente inovadora sobre os mecanismos de controle externo, auditoria e fiscalização financeira do país” (MIRANDA, 2009, p. 84). Assim, a CF/1988 não trouxe uma mudança de paradigma, como teria acontecido se o país tivesse adotado, por exemplo, um novo modelo de EFS, como o de auditor de contas. A Constituição manteve o modelo de tribunal de contas²¹⁸, usado desde a criação do TCU, em 1890²¹⁹, porém foram acrescentadas novas modalidades de controle (operacional), novos critérios de fiscalização (legitimidade e economicidade) e novos sujeitos controlados (administração indireta), por exemplo. Mas, como vimos no primeiro ensaio, as auditorias operacionais demoraram para ganhar *momentum*, tendo se estabelecido como prática somente a partir do governo Fernando Henrique (1995-2002). Até mesmo o fato de a CF/1988 ter mudado a forma de indicação da maioria dos ministros, no intuito de reduzir a influência do Poder Executivo²²⁰, acabou por não representar uma ruptura tão grande

²¹⁷ Seção IX, artigos 70 a 75.

²¹⁸ Os três grandes modelos de EFS são explicados em detalhes no terceiro ensaio.

²¹⁹ Quando o TCU foi criado, o modelo tradicionalmente presente nos países europeus era o de tribunal de contas. A exposição de motivos do decreto de criação do Tribunal diz explicitamente que ele foi inspirado nos modelos francês e italiano.

²²⁰ Antes da CF/1988, o Poder Executivo indicava todos os ministros do TCU. Com a nova Constituição, passou a indicar apenas três dos nove ministros – sendo que dois desses três devem ser escolhidos de

num primeiro momento após a promulgação da nova Constituição, uma vez que os ministros que faziam parte do colegiado anteriormente não foram retirados do TCU. As substituições foram feitas gradualmente, ao longo dos anos, conforme os antigos ministros foram deixando naturalmente a organização, por aposentadorias ou por outros motivos.

Segundo Rosilho (um autor que não é da área da ciência política nem da administração pública, mas do direito), as mudanças relativas ao TCU na CF/1988 não foram radicais:

As atuais competências da corte de contas foram fruto de um processo incremental. O constituinte, calcado em projeto encaminhado pelo próprio Tribunal, usou a base normativa da Constituição de 1967 (relativa ao TCU, evidentemente) para sobre ela fazer ajustes e modificações mais ou menos pontuais. (ROSILHO, 2016, p. 106)

Deste modo, no que diz respeito aos dispositivos da CF/1988 relacionados ao controle externo, houve um tipo de mudança que em vários aspectos se assemelha à *sobreposição*. Embora possa parecer acintoso falar em mudança constitucional incremental, quanto mais se examina o processo, menos ele parece ter sido abrupto. A principal influência sobre os constituintes foi exercida pelas próprias cortes de contas (federal, estaduais e municipais) que já existiam no Brasil. Elas estavam pouco interessadas em uma mudança de paradigma, com a implantação de um novo modelo que alterasse a lógica do controle. Caso isso acontecesse, havia enormes chances de as autoridades que detinham cadeiras nos colegiados dos tribunais de contas antes da promulgação da Constituição perderem seus postos – até porque no modelo alternativo mais comum, o de auditor-geral, a responsabilidade pelo controle é individualizada na figura de uma única pessoa (o auditor geral), e não dispersa num colegiado de ministros. Ou seja, caso uma mudança de modelo ocorresse, a maior parte dos ministros ou conselheiros de tribunais de contas (se não todos) perderiam seus cargos. Deste modo, no lugar de uma mudança abrupta, optou-se por acrescentar uma nova camada de regras àquelas que já vigiam anteriormente.

É claro que, mais uma vez, não estamos falando da versão “original” do mecanismo de sobreposição, como proposto por Mahoney e Thelen (2010). Para que se veja sobreposição no caso da Constituição, é necessário conferir ainda mais plasticidade ao conceito. Inclusive porque a forte possibilidade de veto à mudança no paradigma de

listas tríplices encaminhadas pelo TCU, compostas de servidores do Tribunal (mais detalhes a respeito no capítulo 2).

controle durante os debates na ANC vinha principalmente da própria influência dos tribunais de contas (os agentes de mudança – ou de não mudança) sobre os parlamentares. Além disso, não faria sentido pensar no nível de discricionariedade ao interpretar o regime constitucional anterior – visto que o objetivo da ANC era justamente o de romper com ele. Embora Van der Heijden (2011) afirme que existe espaço para adaptações ao conceito de sobreposição, aqui se vai mais longe em termos de alargamento conceitual. De todo modo, dadas as considerações feitas acima, a ideia de sobreposição, no sentido de acréscimo de novas camadas de regras, tem valor na análise da gênese dos dispositivos sobre controle externo que entraram na Constituição de 1988.

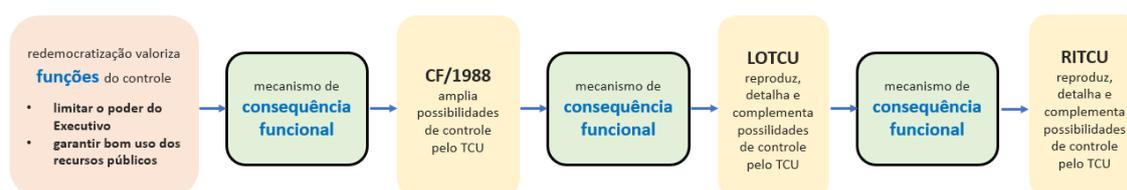
8.2.5 Um outro olhar sobre os mecanismos na CF/1988, na LOTCU, e no RITCU

Analisando as mudanças decorrentes da Constituição de 1988, da Lei Orgânica do TCU e do Regimento Interno do TCU de forma conjunta, percebe-se um encadeamento do processo de transformação do Tribunal nos primeiros anos da análise feita nesta tese. Aparentemente, o auto reforço (ou *feedback* positivo), em que “cada passo numa direção torna mais difícil reverter o curso” (PIERSON, 2004, p. 21), fez com que cada nova instituição acrescentada tornasse uma mudança de trajetória menos provável. Deste modo, parece que o mecanismo de *dependência da trajetória* incidiu nesse processo. Segundo Mahoney (2002, p. 6), *dependência da trajetória* envolve “um tipo específico de explicação que se desenrola através de uma série de estágios logicamente sequenciais”. A sequência, como dito acima, foi: CF/1988, seguida da LOTCU, e depois do RITCU²²¹.

O sequenciamento da chegada de todas essas instituições é muito relevante. Todas elas estão relacionadas à ampliação do controle externo, com ênfase ao controle sobre o Poder Executivo, dado o contexto, na época ainda recente, da redemocratização, e o dos escândalos de corrupção. Cada uma dessas instituições acrescentou novas possibilidades de controle e entrou, progressivamente, em mais detalhe sobre os controles já previstos. Isso pode ser visto como um indicativo de que teria funcionado o mecanismo de *consequência funcional*. Segundo Mahoney (2000, p. 517), por meio desse mecanismo,

²²¹ Etapas anteriores não entraram na análise por estarem fora da periodização da tese.

uma “instituição é reproduzida porque desempenha uma função para um sistema maior”. No caso, essa função é a de controlar o Poder Executivo, de modo a verificar e estimular o bom uso dos recursos públicos, punindo os responsáveis em casos de corrupção. Tal função é reproduzida, detalhada e complementada a cada nova regra que é integrada pelos atores ao subsistema (CF/1988, LOTCU, RITCU e outras). Esse sequenciamento da chegada das instituições reflete uma perspectiva de *auto-reforço* (ou *feedback positivo*) a cada passo do processo que é típica da *dependência da trajetória*, conforme explicação de Mahoney (2000). A figura abaixo representa de modo esquemático a incidência desse mecanismo.



Fontes: Material empírico, literatura e informações de contexto. Elaboração própria.

FIGURA 35 - Mecanismo de *consequência funcional*

Note-se que essa explicação envolvendo o mecanismo de consequência funcional não é uma interpretação rival ou antagônica à explicação proposta anteriormente, envolvendo sobreposição. Pelo contrário, elas se complementam, pois são as sobreposições que permitem reproduzir, detalhar e complementar as possibilidades de controle pelo TCU.

É importante ressaltar que, a despeito do empenho do TCU, nem sempre os mecanismos funcionaram. Como vimos, em várias situações o Congresso Nacional encarou as tentativas de mudança empreendidas pelo Tribunal como excessivas, vetando-as (no caso do RITCU, contudo, o Legislativo não tinha poder de veto). Por outro lado, quando os mecanismos produziram resultados, aparentemente fizeram-no, em larga medida, porque o contexto era favorável (redemocratização, eleições, nova ordem constitucional, fortalecimento do Congresso, demandas da sociedade por moralidade pública dados os escândalos de corrupção).

Lembrando que tanto a Constituição quanto a LOTCU e o RITCU deixaram espaços de ambiguidade que poderiam ser explorados pelo Tribunal para ampliar de maneira

incremental sua atuação. Algumas das formas em que isso possivelmente aconteceu estão descritas a seguir, na parte 2 deste ensaio.

8.3 PARTE 2: MECANISMOS EM AÇÃO NA ATUAÇÃO ROTINEIRA DO TCU

8.3.1 Auditoria operacional

A fiscalização *operacional* entrou no regime constitucional no artigo 70 da Carta de 1988, ao lado de modalidades consideradas mais tradicionais – fiscalizações contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Conforme já discutido no capítulo 2, Gomes (2006) acredita que o TCU conferiu interpretação incorreta ao termo *operacional* ao associá-lo a resultados ou desempenho, de modo a justificar as auditorias operacionais. Para esse pesquisador, na verdade o termo “relaciona-se a procedimentos, a operações, a meios; não diretamente a fins”. Essa interpretação (supostamente) equivocada feita pelo Tribunal conduziria à “extrapolação das atribuições do TCU” (GOMES, 2006, p. 269).

Atualmente o TCU baseia seu arcabouço sobre auditoria operacional principalmente na produção da já mencionada Intosai, organização internacional que congrega Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) de países de todo o mundo, estabelecendo padrões para auditoria no setor público e promovendo boa governança. Mas, curiosamente, os manuais, normas, glossários e outros documentos da Intosai não contemplam o conceito de auditoria operacional. O que eles incluem é o conceito de *auditoria de performance*, também chamada de auditoria de desempenho. Para justificar a discrepância terminológica, o “Manual de Auditoria Operacional” do TCU dizia simplesmente que “utiliza-se o termo auditoria operacional como sinônimo de auditoria de desempenho (*performance auditing*)” (BRASIL, 2018c, p. 9)²²², sem mais explicações.

Outra polêmica a respeito da auditoria operacional reside no fato de que, pouco depois da promulgação da Carta de 1988, o TCU publicou uma resolução que “Dispõe sobre o

²²² Este trecho constava até a edição de 2018 do manual, tendo desaparecido na edição de 2020.

exercício da fiscalização operacional [prevista no artigo 70 da CF/1988] e dá outras providências”²²³. Ou seja, “por meio de norma infralegal, o TCU regulamenta norma que rege a sua atividade – dessa feita, regulamenta dispositivo constitucional” (DUTRA; REIS, 2020, p. 116), o que em tese só poderia ter sido feito por meio de uma lei (e não qualquer lei, mas uma lei complementar, com maior exigência de votos para ser aprovada). De acordo com Dutra e Reis (p. 117), essa resolução “alterou inteiramente a definição de auditoria operacional [do TCU], como referida em 1975 por seu presidente, Baptista Ramos”. Tal definição, segundo os autores, envolvia apurar: produtividade e rentabilidade; custos das operações; equilíbrio e crescimento estrutural e patrimonial, inclusive situação financeira; e viabilidade econômico-financeira dos projetos de ampliação da produção. Algo muito diferente da atual definição de analisar “se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”, que consta do Manual de Auditoria Operacional, tendo por base a Issai²²⁴ 3000/17 da Intosai²²⁵. Além disso, a resolução do TCU “vai além de dar sentido particular à regra constitucional. Ela prescreve dever a todas as ‘unidades de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal’” (DUTRA; REIS, 2020, p. 117). Ou seja, por meio resolução, o TCU dá ordens a outro poder, o Executivo.

Outra controvérsia que ronda as auditorias operacionais diz respeito a seu uso como um novo tipo de avaliação de políticas públicas, já comentado no capítulo 2. Barzelay (1997) e Pierre, Peters e de Fine Licht (2018) afirmam que as auditorias de performance são na verdade avaliações. Só que de um novo tipo, diferente da abordagem clássica de avaliação, que é longitudinal e aprofundada. “O maior período de tempo envolvido nesse estilo de avaliação [clássica] permitia que os pesquisadores tivessem uma noção melhor do impacto de um programa, em vez de apenas observar os resultados” (PIERRE; PETERS; DE FINE LICHT, 2018, p. 729), como ocorre nas auditorias de performance. Assim, na visão desses autores, a auditoria operacional (de performance), por ser muito mais superficial e simplificada do que a avaliação clássica, não seria o instrumento mais

²²³ Resolução nº 256/1991.

²²⁴ Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai, na sigla em inglês).

²²⁵ Note-se que a própria Intosai reconhece a ambiguidade inerente à natureza da auditoria de performance, uma vez que “auditar é verificar contas, e não propriamente verificar desempenho no alcance de uma meta fixada” (DUTRA; REIS, 2020, p. 121).

adequado para apoiar a formulação de políticas ou programas. Mas ainda assim ela o faz, dada a incursão do TCU nessa seara com suas auditorias operacionais.

Acrescente-se a isso o fato de que, nos últimos anos, a comunidade internacional de auditoria externa vem advogando ampliar ainda mais o escopo de suas atividades, como foi comentado no capítulo 2. Isso fica claro no prefácio de um relatório da OCDE (patrocinado pelo TCU) publicado em 2016. “Há um potencial inexplorado no papel desenvolvido das EFSs para ir além de sua função tradicional de *oversight* e vincular seu trabalho à formulação e à tomada de decisões em políticas públicas”, disse o então secretário-geral da OCDE, Angel Gurría (OCDE, 2016, p. 5). Esse alargamento das fronteiras da atuação das EFSs aponta para algo que pode ir além do seu mandato – já que, segundo a própria OCDE (2016, p. 32), tal mandato consiste em “conformidade, regularidade e auditorias financeiras”. Segundo Power (2005, p. 336), o que vem ocorrendo são “transferências de poder institucional a órgãos de auditoria que tomam decisões sobre uma ampla gama de assuntos e que, por definição, ultrapassam sua jurisdição puramente de auditoria para tornar-se na prática formuladores de políticas”. Isso é corroborado pelo entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, ao dizer que o TCU “tornou-se uma agência de avaliação de políticas, e tornou-se uma agência de melhoria da gestão pública”. O entrevistado 3, que tem o mesmo tipo de experiência do entrevistado 4, também vê uma ampliação do papel do TCU em torno de questões de eficiência e de desempenho do Poder Executivo.

Tristão (2020) frisa que em outros países de tradição napoleônica (Itália, Bélgica e França), embora a lei também não tenha delimitado com precisão os contornos da auditoria de desempenho (ou operacional), as EFSs não adotaram uma atitude interventiva como a do TCU, mas uma postura cooperativa, tendo decidido por “afastar o uso de determinações em sua fiscalização operacional” e por “preservar a esfera de discricionariedade própria do gestor” (TRISTÃO, 2020, p. 110). Restringem-se, portanto, a fazer observações e recomendações no âmbito das auditorias operacionais, como uma consultoria.

Note-se que, a despeito da tendência interventiva dominante no TCU, autores como Tristão (2020) e Rosilho (2016) apontam a presença de áreas e indivíduos no Tribunal que são adeptos de uma atitude mais colaborativa em termos de auditorias operacionais. Os entrevistados 1, 2, 3 e 4 concordam com esses autores.

Aparentemente o que incide nesse caso é o mecanismo de *conversão*: a auditoria operacional estava prevista na CF/1988, e continua existindo, mas com uma “nova” definição que teria sido cuidadosamente construída e gradualmente aplicada pelo TCU. E mais: Dutra e Reis (2020, p. 117) destacam que o conceito de auditoria operacional é “redefinido pelo TCU toda vez que o Tribunal entende oportuno ajustar o exercício de sua intervenção em face de alterações de cunho legislativo, regulatório e organizacional”. Ou seja, se o conceito é constantemente revisto, a *conversão* continua acontecendo.

O TCU teria se aproveitado do fato de que havia ambiguidade quanto ao termo “operacional” na Constituição. O Tribunal aparentemente teve liberdade para interpretá-lo, sem objeções do Congresso – afinal, mais meios de controlar o Executivo eram vistos com bons olhos. Ou seja, havia fracas possibilidades de veto pelo Congresso e alto nível de discricionariedade do Tribunal na interpretação do dispositivo constitucional. Como dito no primeiro ensaio (em que esse mesmo mecanismo apareceu), ao longo dos anos houve questionamentos do Poder Executivo (e de empresas de setores regulados e seus representantes legais, a partir do momento em que o TCU adentrou a seara das agências reguladoras). Mas os atores descontentes não tiveram força suficiente para fazer o Tribunal abandonar a prática. Como previsto na teoria de Mahoney e Thelen (2010), não houve remoção de regras antigas, nem negligência em relação a elas, tampouco introdução de novas regras. Apenas um modo “criativo” de interpretar a regra existente.

Também podemos falar no *isomorfismo*, já apresentado neste ensaio, dada a grande influência das práticas internacionais – disseminadas pela OCDE e pela Intosai – sobre a atuação do TCU no tocante à auditoria operacional.

8.3.2 Recomendação *versus* determinação

Os dispositivos da Constituição de 1988 que tratam do controle externo não chegam ao nível de detalhamento de conceituar recomendações e determinações. No caso da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU, as disposições a respeito não são claras, e a LOTCU sequer faz menção a recomendações.

O RITCU, em seu artigo 250, inciso III, fala em *recomendar* providências em caso de oportunidades de melhoria de desempenho em atos e contratos, mas logo em seguida dá uma guinada, e o que era *recomendação* vira *determinação*. Segundo esse dispositivo, ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal “*recomendará* a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das *determinações*” (grifo próprio). A confusão terminológica do dispositivo reflete a prática ambígua do Tribunal.

Segundo Marques Neto et al. (2019, p. 49),

A Constituição estabeleceu dois regimes distintos de interação entre o TCU e órgãos e entes administrativos. O primeiro é o *regime de inspeção*, de caráter fiscalizatório e relativo a ilegalidades ou irregularidades. O segundo é o *regime de auditoria operacional*, de natureza colaborativa. (grifos dos autores)

Como já dito na seção anterior, dada a natureza colaborativa do regime de auditoria de desempenho, em tese não caberiam determinações. Afinal, colaboração não dá ensejo a ordens, mas a orientações ou recomendações. As ordens (determinações) ficariam restritas ao regime de inspeção.

Ao “embaralhar” a diferença entre recomendação e determinação, colocando ênfase nesta última, o TCU busca espaço para dar mais ordens, mais comandos aos controlados, determinando-lhes o que fazer. Note-se que a Resolução 265/2014 trouxe critérios para emissão de recomendações, determinações e ciências pelo TCU, o que deveria ter resolvido a ambiguidade deixada pela LOTCU e pelo RITCU. De acordo com a resolução, *determinações* deveriam ocorrer só em caso de violação de normativo, legislação ou jurisprudência. Mas segundo Marques Neto et al. (2019, p. 50) “o TCU indistingue os regimes. As recomendações feitas são efetivas determinações, na maior parte das vezes com previsão de prazo para atendimento.” Segundo os autores, “há expectativa de cumprimento das recomendações por parte do TCU”, e “uso acriterioso das expressões ‘recomendação’ e ‘determinação’”. Em suma, “o TCU não tem diferenciação categórica entre recomendações e determinações, o que, na prática, indica que as recomendações funcionam como efetivas determinações, com prazo e monitoramento ou acompanhamento posterior” (MARQUES NETO et al., 2019, p. 68).

Rosilho (2016, p. 224-225) vai na mesma direção ao afirmar que “apesar do discurso consistente segundo o qual determinações e recomendações seriam coisas distintas”, na prática “há indícios relevantes de que a corte de contas, mesmo sem dizê-lo, acabe com certa frequência emitindo determinações no lugar de recomendações e, em alguns casos, atribuindo caráter vinculante a recomendações”. Essa falta de clareza pode ser vista como conducente ao mecanismo de *conversão*: o que deveria ser recomendação acaba aos poucos se tornando (ou tendo o mesmo peso de) determinação.

Esse mecanismo também apareceu no primeiro ensaio²²⁶. O TCU teria aproveitado as ambiguidades, ou seja, o alto nível de discricionariedade na interpretação do modo de fazer recomendações e determinações, e o fato de que as possibilidades de veto eram fracas, pois o assunto (recomendações *versus* determinações) não afetaria o Congresso, ao passo que o Executivo dispunha de poucos meios para resistir, dado o contexto.

De acordo com a teoria de Mahoney e Thelen (2010), alto nível de discricionariedade na interpretação (no caso, sobre o uso de recomendações e determinações) e baixas possibilidades de veto com relação ao uso desses expedientes abrem o caminho para atores conhecidos como *oportunistas*, agentes que “exploram quaisquer possibilidades existentes dentro do sistema predominante para alcançar seus objetivos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 26). Essa aparentemente foi a conduta do TCU.

8.3.3 Instruções Normativas

A LOTCU autoriza o Tribunal a expedir atos e Instruções Normativas (INs)²²⁷ sobre matéria de suas atribuições e sobre organização dos processos – obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, conforme o artigo 3º. Mas o TCU não tem competência “para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, muito menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e

²²⁶ Com um nível maior de sofisticação, pois foi usado como um meio de o TCU fazer determinações nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas presidenciais sem usar o termo “determinações”, de modo a não “melindrar” o Congresso, responsável final pelo julgamento das contas.

²²⁷ Como dito anteriormente, INs são regras dirigidas ao público externo ao TCU.

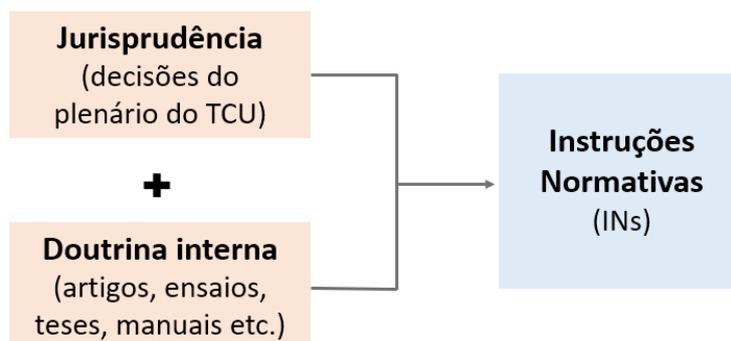
obrigações não contemplados no ordenamento” (DUTRA; REIS, 2020, p. 76). Ainda assim, na prática é justamente isso que o Tribunal tem feito. Segundo Reis e Dutra (2020):

- por meio de INs, o TCU vem consolidando parcela expressiva do poder discricionário que reclamou à Assembleia Constituinte – e lhe foi negado;
- por meio de INs, o TCU vem consolidando parcela expressiva do poder discricionário que reclamou ao Congresso (quando da tramitação da LOTCU) – e não obteve;
- decisões do Plenário (jurisprudência do TCU) constroem entendimentos que o TCU posteriormente transforma em INs;
- o mesmo ocorre a partir da doutrina interna do TCU (manuais, artigos, ensaios, dissertações, teses, glossários etc.), que muitas vezes resulta em INs;
- INs são usadas como instrumento central da intervenção do TCU no setor de infraestrutura.

Na avaliação de Dutra e Reis (2020, p. 36), “nem a Constituição, nem a sua Lei Orgânica autorizam o TCU a exercer o poder regulamentar tal como ele vem fazendo”. O processo adotado pelo Tribunal, segundo esses pesquisadores (2020, p. 70), é o seguinte: ele “modifica os limites de sua competência por via interpretativa, busca afirmá-la por meio de decisões, cujo conteúdo é corroborado pela doutrina interna para, posteriormente, formalizá-la em Instruções Normativas” que ampliam as possibilidades de controle pelo TCU.

Aqui, o uso do poder normativo por parte do TCU aparentemente viabiliza o mecanismo de *sobreposição*, em que novas regras se acoplam a regras já existentes, transformando a maneira como as regras originais afetavam comportamentos (MAHONEY; THELEN, 2010). Incapaz e mudar as regras originais (em geral, leis), devido a fortes possibilidades de veto à mudança e baixo nível de discricionariedade na interpretação, o TCU optaria pela adição de regras (as INs), fazendo uso de (e extrapolando) seu poder normativo para aumentar suas possibilidades de controle. Este mecanismo também apareceu no primeiro ensaio.

A figura a seguir mostra de maneira esquemática o fluxo desse processo.



Fonte: Dutra e Reis (2020). Elaboração própria.

FIGURA 36 - Fluxo das Instruções Normativas

Nota-se, pela figura acima, que o aparecimento das regras (INs) é precedido de prática decisória e de narrativas doutrinárias. Isso está em linha com a teoria de Lowndes e Roberts (2013) sobre o fato de as regras, práticas e narrativas conformarem, juntas, instituições menos propensas a contestação. O Tribunal teria usado as práticas e narrativas para fortalecer suas regras (INs).

No caso específico das concessões, Dutra e Reis (2020) apontam que, conforme o Congresso e o Poder Executivo avançaram autorizando e iniciando procedimentos para novas concessões, o TCU reagiu editando as próprias normas, para poder interceder. Segundo os autores, houve

sincronia entre, de um lado, as ações do Congresso Nacional e do Poder Concedente e, de outro, a propagação da jurisdição do TCU por meio da edição de Instruções Normativas – importando na crescente intervenção na ordem econômica por parte do Tribunal (DUTRA; REIS, 2020, p. 60).

8.3.4 Conceitos indeterminados (princípios jurídicos)

Autores como Dutra e Reis (2020) e Rosilho (2016) criticam a utilização persistente de conceitos jurídicos indeterminados ou abstratos pelo TCU²²⁸. Segundo Dutra e Reis (2020, p. 108), o “uso de conceitos indeterminados na fiscalização exercida por cortes de contas é a porta de entrada para a ampliação ilegal de seu âmbito de atuação”. E, dentre esses conceitos indeterminados, possivelmente o mais usado (e mais estudado em direito administrativo) é o do *interesse público*. Mas outros princípios jurídicos também são empregados com grande frequência, como o da *legalidade* e o da *legitimidade* – presentes no artigo 70 da Constituição, ao lado da economicidade, como parâmetros para a fiscalização exercida no âmbito do controle externo. “Invocar a tutela do interesse público ou a legitimidade dos atos administrativos como motivo de sua intervenção é argumento recorrente no TCU desde os anos 1990” (DUTRA; REIS, 2020, p. 158).

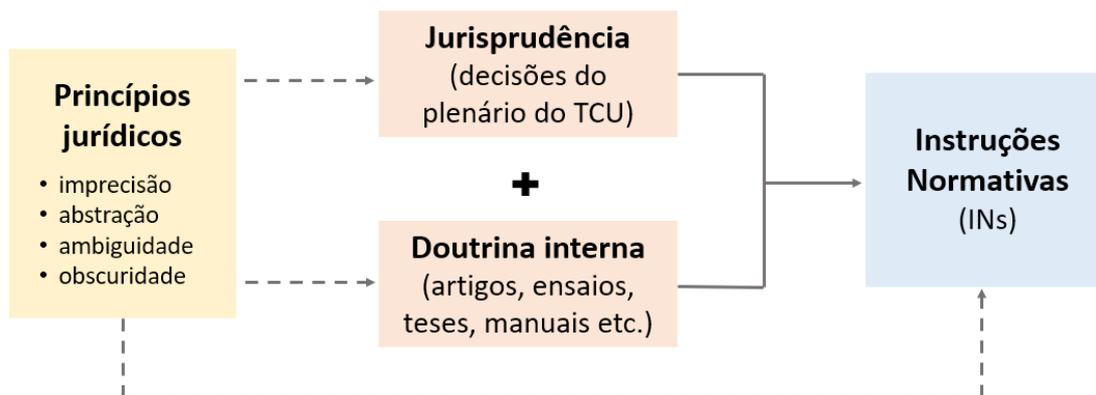
Ao invocar a tutela do *interesse público*, o TCU coloca-se na posição de arbitrar qual *interesse público* deve ser protegido em cada caso concreto. Dadas as potencialidades conferidas pela plasticidade do conceito de *interesse público*, ele se torna um grande aliado nas estratégias de ampliação do campo de atuação do Tribunal²²⁹. O conceito é frequentemente utilizado, por exemplo, como razão nas decisões do TCU: “o recurso ao interesse público funciona como uma válvula de escape, uma carta branca sempre à disposição do Tribunal quando a lei ou o contrato restringem a sua possibilidade de intervenção” (DUTRA; REIS, 2020, p. 164). Outros princípios também são muito utilizados nas decisões do Tribunal (jurisprudência), e aparecem com frequência na doutrina interna do TCU²³⁰ e nas normas que ele edita²³¹. A figura abaixo mostra de forma simplificada o fluxo dos princípios jurídicos e das INs.

²²⁸ Para uma crítica mais ampla do uso de princípios jurídicos indeterminados no direito, em especial no direito administrativo, ver Sundfeld (2014), no capítulo curiosamente intitulado “Princípio é preguiça?”.

²²⁹ Para uma crítica mais ampla do uso do conceito de *interesse público* no direito, ver Binenbojm (2005).

²³⁰ Doutrina essa que, segundo Dutra e Reis (2020), frequentemente não encontra respaldo fora do TCU.

²³¹ Ver Sundfeld (2014).



Fonte: Dutra e Reis (2020). Elaboração própria.

FIGURA 37 - Fluxo dos princípios jurídicos e das Instruções Normativas

Nesta figura poderíamos incluir, junto às INs, as consultas, outra importante fonte normativa do Tribunal para o público externo (de que tratamos na primeira parte do ensaio). As respostas as consultas têm valor normativo e são influenciadas pelos princípios, pela jurisprudência e pela doutrina interna.

A ambiguidade dos princípios se espraia para a jurisprudência, a doutrina, e as normas (INs), abrindo espaço para as interpretações que sejam consideradas mais convenientes dessas últimas (ou seja, há alto nível de discricionariedade na interpretação). Em contextos de baixas possibilidades de veto, a situação pode ser conducente ao mecanismo de *conversão* (MAHONEY; THELEN, 2010).

Cabe registrar uma mudança institucional, ocorrida ao final do período estudado (em 2018), que buscou combater os efeitos nocivos da indeterminação jurídica discutida acima. O artigo 20 da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²³² diz que não serão tomadas decisões – administrativas, de controle e judiciais – com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. Serão necessárias pesquisas da doutrina, da jurisprudência e da produção normativa do TCU para verificar até que ponto essa mudança terá efeitos no sentido de reduzir o uso de conceitos abstratos.

²³² Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Modificou algumas balizas interpretativas do direito ao ampliar um diploma jurídico fundamental, a LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), com disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

8.4 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O SEGUNDO ENSAIO

A parte 1 deste ensaio tratou da estratégia do TCU e de outros tribunais de contas do país para influenciar os trabalhos da constituinte no tocante aos dispositivos da Constituição de 1988 que tratam do controle externo – e das consequências dessa estratégia sobre a mudança institucional na nova Carta. Em seguida, passou-se às mudanças institucionais fomentadas pelo TCU em sua Lei Orgânica, e finalmente àquelas promovidas em seu Regimento Interno. O quadro a seguir mostra um rol (não exaustivo) das mudanças proporcionadas por esses esforços do Tribunal em termos de inclusão de dispositivos favoráveis à ampliação de suas atribuições.

CF/1988
Ampliação do grau de abrangência do controle (pessoas físicas e jurídicas gestoras de recursos públicos)
Realização de novos tipos de controle (operacional)
LOTUCU (1992)
Conquista de <i>status</i> como órgão de controle externo
Poder de afastar responsável em caso de indícios de danos ao erário; e de decretar indisponibilidade de seus bens para eventual ressarcimento
Poder de decidir sobre a sustação de contrato em caso de omissão do Congresso
Poder de responsabilizar solidariamente autoridade que não afaste cautelarmente responsável investigado
Poder de declarar inidoneidade de licitante fraudador
Poder de aplicar ao responsável julgado em débito multa de até 100 por cento do valor atualizado do dano ao erário
Poder de editar normas para regulamentar “matéria de suas atribuições” e a “organização dos processos” submetidos ao TCU (e também resposta a consultas)
RITCU (1993)
Poder de ditar consequências de atos de pessoal
Poder de exercer uma espécie de poder geral de cautela
Ampliação de suas possibilidades quanto à sustação de contratos
Inclusão de novos sujeitos no rol de controlados

Fonte: Rosilho (2016) e Dutra e Reis (2020). Elaboração própria.

QUADRO 33 - Tentativas bem-sucedidas de mudança institucional na CF/1988, na LOTCU e no RITCU

Cada uma dessas três instituições (CF/1988, LOTCU e RITCU) acrescentou novas camadas de regras às que existiam anteriormente, num processo que se poderia classificar como de *sobreposição*, caso o entendimento sobre esse mecanismo seja flexibilizado.

Originalmente, o mecanismo envolve o acréscimo de novas camadas de regras que teriam características de meras adições, emendas ou revisões. E aqui estamos falando, no caso dos acréscimos da LOTCU, em dispositivos de uma nova lei. Em se aceitando a flexibilização, a ideia é de que o TCU, incapaz de afastar ou modificar a incidência de regras anteriores (devido ao baixo nível de discricionariedade, de um modo geral, na interpretação/*enforcement* da CF e da LOTCU), e diante de fortes possibilidades de veto a mudanças nessas regras, teria optado pela estratégia de acrescentar novas regras que pudessem ampliar seus poderes. Atuando como um agente *subversivo*, o TCU trabalhou, como previsto na teoria de Mahoney e Thelen acerca da sobreposição, “dentro do sistema”: não removeu regras antigas, nem as negligenciou, mas trouxe novas camadas que modificaram a maneira como essas regras antigas modificavam comportamentos.

Com relação à CF/1988, percebeu-se que, *no que diz respeito aos dispositivos sobre o controle externo*, não houve uma mudança de paradigma *em relação ao regime constitucional anterior*, porque foi mantido o mesmo modelo de EFS vigente – o de tribunal de contas. A constituinte não promoveu um debate sobre qual seria um modelo ótimo de controle, o que afastou a possibilidade de adoção de um modelo inovador, como o de auditor geral. Deste modo, aparentemente não houve uma mudança radical. Até porque uma transformação profunda não interessava às autoridades então integrantes do subsistema da política de controle (que tiveram grande influência na constituinte), pois isso poderia diminuir seu poder ou até mesmo eliminar seus cargos. Deste modo, as modificações que ocorreram poderiam ser vistas como incrementais, resultado do mecanismo de *sobreposição*, desde que se aceite, mais uma vez, uma interpretação alargada do mecanismo (em relação à interpretação de Mahoney e Thelen). Isso afasta um dos pressupostos do modelo analítico, de que a CF/1988 representaria uma mudança drástica em relação ao regime constitucional anterior.

Também seria possível falar no mecanismo de *consequência funcional*, em que uma instituição é reproduzida porque desempenha uma função para um sistema maior. Essa função seria a de controlar a Administração Pública, zelando pelo bom uso dos recursos públicos. Tal função foi robustecida na CF/1988 e, nos anos seguintes, ampliada, detalhada e complementada com a LOTCU, o RITCU e outras normas²³³, num

²³³ Como a Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

encadeamento de auto reforço ao longo do tempo. Note-se que essa explicação envolvendo o mecanismo de consequência funcional não é uma interpretação rival ou antagônica à explicação proposta anteriormente, envolvendo sobreposição. Pelo contrário, elas se complementam, pois são as sobreposições que permitem reproduzir, detalhar e complementar as possibilidades de controle pelo TCU. O que diferencia essas explicações é a distância da lente analítica: a que envolve sobreposição observa os eventos mais de perto, a ponto de tratar de dispositivos específicos das instituições em cada etapa; já a explicação que envolve a consequência funcional observa os eventos mais à distância, numa perspectiva que os considera de maneira agregada ao longo do tempo.

É importante destacar que esse sequenciamento entre Constituição, Lei Orgânica e Regimento Interno não significa que as instituições que vieram depois foram criadas para estabelecer a coerência que as antecessoras não haviam trazido para o TCU e para a política de controle. Todo o processo é marcado por muito conflito e muita contestação entre os atores do subsistema, visto que a expansão da autoridade e ampliação das jurisdições da corte de contas implicam transferência de poder de outros atores para o TCU. As mudanças institucionais foram ocorrendo em meio a esses embates, de modo que os resultados refletem muito mais o poder relativo dos atores a cada momento de mudança do que a busca por racionalidade nas organizações e no subsistema. E, como apontou um dos entrevistados por Rosilho (2016, p. 104)

o Tribunal é muito forte. Ele é um órgão muito antigo e é muito respeitado. As pessoas têm um certo medo. Então é muito difícil. Só quem tem uma estatura muito elevada é que questiona. Logo, a tendência é essa aí, ir ampliando suas competências. Enquanto ninguém barrar, vai embora... É algo natural em qualquer instituição, ainda mais em uma instituição forte, como o TCU.

Ou seja, a tradição centenária, a estatura e o respeito de que goza ajudaram o TCU em sua trajetória de mudança. O contexto, como vimos, também foi fundamental: redemocratização, fortalecimento do Legislativo, demandas por combate à corrupção e a desmandos ressaltaram a importância do controle externo.

É importante lembrar que há ambiguidade em alguns dos dispositivos das três instituições analisadas na parte 1 (CF/1988, LOTCU e RITCU), o que abriu espaço para mudanças institucionais graduais debatidas na parte 2.

Na primeira parte do ensaio também foram observados indícios de *isomorfismo* – a tendência à homogeneização entre organizações (e instituições) de um mesmo campo. A incidência de isomorfismo foi percebida entre os tribunais de contas do país; desses com EFSs e com organismos internacionais; e também de todos os anteriores em relação às decisões dos parlamentares constituintes (neste último caso, claramente isomorfismo entre instituições, não entre organizações).

Na parte 2, foram analisados temas que envolveram mudanças graduais ocorridas nos interstícios entre a CF/1988, a LOTCU, o RITCU, e depois da criação dessas instituições. Os temas em questão são auditoria operacional, recomendações *versus* determinações, instruções normativas, e conceitos indeterminados (princípios jurídicos). Todos os casos envolveram ambiguidades que proporcionaram ampla latitude na interpretação/*enforcement* de dispositivos das três instituições estudadas na parte 1, além de poucas possibilidades de veto à mudança, dados o contexto favorável e a já mencionada força do TCU. O mecanismo envolvido nesses casos é o de *conversão*, em que as regras se mantêm iguais (porque há dificuldade em mudá-las), mas são reinterpretadas (convertidas), ou seja, aplicadas de novas maneiras. O TCU, como agente *oportunist*a, não propõe novas regras, apenas usa as antigas de modos não previstos.

No caso das instruções normativas, contudo, há dois processos envolvidos. No primeiro deles, o TCU aproveita a falta de clareza sobre seus poderes normativos para adotar a prática de editar INs que extrapolam tais poderes. As regras reinterpretadas, neste caso, são relativas aos poderes normativos concedidos pelo arcabouço jurídico (LOTCU e RITCU) ao Tribunal. Já o segundo processo envolve a criação de uma nova camada de regras (as INs), que são sobrepostas a outras regras (leis), mais antigas. Esse segundo processo envolveria o mecanismo de *sobreposição*, com o TCU atuando como agente *subversivo*, esvaziando arranjos prévios sem remover as regras antigas, porém introduzindo novas regras (as INs). O curioso neste caso aqui é que, agindo como subversivo (sobreposição), o TCU se coloca no quadrante diametralmente oposto ao que ocupa quando age como oportunista (conversão), como mostra o quadro 26, neste ensaio.

Desafiar instituições como Lei das PPPs²³⁴ é algo ousado até mesmo para um ator de peso como o TCU. Afinal, uma coisa é desalojar regras da área específica do controle externo,

²³⁴ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

como a LOTCU e o RITCU. Outra coisa é desafiar regras que ultrapassam a esfera exclusiva do controle externo, que é o caso com a Lei das PPPs. Entram em cena novos atores, diferentes interesses, novas correlações de forças. A latitude de interpretação das regras diminui, as possibilidades de veto aumentam. Mesmo assim, o TCU vem acumulando sucessos com o mecanismo de sobreposição via INs. Contudo, como mostrado no primeiro ensaio, enfrentou um revés ao tentar acrescentar nova camada à Lei Anticorrupção²³⁵. Esse diploma ampliou controles sobre a administração pública e tornou a Controladoria-Geral da União (CGU) responsável por acordos de leniência com empresas que colaborassem com investigações. Para não ficar de fora do processo de celebração desses acordos, dada a sua importância e seu apelo midiático (em especial no âmbito da operação Lava Jato), o TCU havia editado a IN 74/2015, em que concedeu a si próprio atribuições durante as fases do processo de construção desses acordos. A CGU, que àquela altura já era uma organização com capacidades substantivas²³⁶, entendeu que houve excesso do TCU ao editar a norma, e impetrou Mandado de Segurança²³⁷ junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), obtendo liminar favorável do ministro Gilmar Mendes. Antes mesmo da decisão final do Judiciário, o TCU recuou e editou a IN 83/2018, em que suavizou sua intervenção nos acordos de leniência. O episódio mostra a dinâmica inerente à mudança institucional no subsistema, com conflitos que vão surgindo e resultados que vão se modificando a cada embate, numa interação continuada entre instituições, atores e contexto que Lowndes e Roberts (2013, p. 112) chamam de “Política – O Filme”.

Outra questão curiosa foi que, embora este trabalho não tenha se proposto a examinar a mudança sob a perspectiva da interação entre *regras, práticas e narrativas* (LOWNDES; ROBERTS, 2013), ainda assim a dinâmica entre elas sobressai. Na busca por mudança institucional, o TCU reinterpretou regras e criou novas regras, tendo em paralelo desenvolvido práticas, como a de realizar auditorias operacionais ou a de emitir recomendações com peso de determinações. Ao mesmo tempo foi construindo narrativas, como as da estratégia midiática para a divulgação da “Operação Transparência”, durante a ANC. Tais narrativas vêm sendo reforçadas ao longo dos anos por meio de entrevistas de ministros, *releases*, doutrina e até mesmo na jurisprudência do Tribunal. De acordo

²³⁵ Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013

²³⁶ Como mostrado no primeiro ensaio.

²³⁷ MS 34031-DF.

com Lowndes e Roberts (2013), isoladamente, regras, práticas ou narrativas podem obstruir escolhas. Alinhadas, elas se reforçam e conformam instituições robustas. Daí o foco do TCU nesses três elementos.

Uma das limitações que podem ser apontadas neste ensaio é o fato de a maioria dos dados serem originados de trabalhos de pesquisadores da área do direito, que podem advogar para empresas de setores regulados interessadas em limitar as intervenções do TCU. Quanto a isso, sabe-se que muitos pesquisadores em vários campos estão fortemente envolvidos com seus objetos de pesquisa, seja em nível pessoal ou profissional. O que importa é a qualidade das pesquisas que produzem. Dutra e Reis (2020), por exemplo, examinaram, um a um, os processos relativos a todas as decisões tomadas pelo TCU sobre o setor de rodovias entre 1988 e 2019 (182 processos). Mas não se limitaram à jurisprudência do Tribunal. Analisaram também a produção normativa (INs) e a doutrina interna do período, alinhando as três fontes ao longo de seu estudo. Rosilho (2016), por seu turno²³⁸, realizou um amplo trabalho de pesquisa da história legislativa da Constituição (mergulhando nos anais da ANC) e da LOTCU, além de examinar uma enorme quantidade de atos regulamentares editados pelo Tribunal, articulando seus achados numa tese que posteriormente seria transformada em livro. Entende-se, pois, que o material utilizado é consistente e que se presta ao tipo de análise proposto neste ensaio. Ainda assim, é preciso ter em mente que as inferências realizadas neste ensaio não provêm de evidências obtidas de fontes primárias. Embora grande parte esteja em linha com o que foi apresentado no primeiro ensaio, e algumas questões tenham sido corroboradas por entrevistados, há inferências feitas com base unicamente em fonte secundária.

Para concluir, vale retomar a perspectiva institucionalista de agência (dos 5Cs), para lembrar que quem está sujeito a regras não são sujeitos passivos, mas agentes que interpretam as instituições, adaptam-nas e em certas ocasiões resistem a elas. Os 5Cs referem-se à tendência da terceira geração neoinstitucionalista de teorizar a agência em termos coletivos, combativos, combinativos, constrictos e cumulativos (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Neste ensaio, a agência aparece de forma mais *coletiva* do que individualista: o TCU foi tratado principalmente enquanto organização (um coletivo de atores), ou então atuando em rede junto a outros tribunais de contas. O Congresso foi

²³⁸ Para ficar apenas nos dois trabalhos mais usados, mas há vários outros autores do campo do direito mencionados, como Binenbojm (2005), Lociks de Araújo (2013), Sundfeld (2014), Marques Neto et al. (2019) e Tristão (2020).

outro ator primordialmente tratado como um coletivo. A agência também se mostrou *combativa*, levantando as bandeiras (narrativas) do combate à corrupção e à ineficiência administrativa, para melhoria do desempenho no setor público. Apareceu ainda o elemento *combinativo*, pois o material analisado aponta que o TCU lançou mão da combinação de regras, práticas e narrativas em suas tentativas de promover a mudança institucional. A *construção* da agência e do poder apareceu nos limites colocados aos atores pelas instituições, e pelo fato de que na maioria das vezes eles precisam agir coletivamente. Por fim, existe um elemento *cumulativo* nas concepções institucionalistas de agência e poder. De fato, as mudanças institucionais foram se acumulando com o tempo, de modo que ao final do período o TCU havia se tornado um ator poderoso e capaz de, em muitas situações, impor sua visão por meio de suas decisões, determinações e regramentos. Os atores envolvidos nos processos foram entrando e saindo do subsistema com o passar dos anos, mas suas ações, quase sempre como parte de conflitos, foram se acumulando em transformações institucionais muitas vezes pouco percebidas de início, mas cujo impacto ao longo do tempo é bastante significativo.

9 TERCEIRO ENSAIO

9.1 INTRODUÇÃO DO TERCEIRO ENSAIO

O livro “A Explosão de Auditoria”, escrito pelo professor Michael Power, da *London School of Economics and Political Science* (LSE), foi publicado em 1996. Ele trata do crescimento súbito do monitoramento formal no setor público no Reino Unido, que de modo geral coincidiu temporalmente com o liberalismo conservador da era Thatcher²³⁹. O livro teve grande repercussão, e suscitou críticas. Uma delas referia-se à deficiência da “teoria da explosão de auditoria” em termos de comparabilidade entre países, dado o seu foco no Reino Unido. A partir das reações à obra no mundo acadêmico, o autor publicou revisões e acréscimos à teoria²⁴⁰.

No Brasil também foi notado um forte aumento da supervisão pelo controle externo. Daí o objetivo colocado para esta tese, e para este ensaio: **investigar a transformação no Tribunal de Contas da União (TCU)**, um órgão que, após mais de 100 anos²⁴¹ exercendo um papel secundário, tornou-se determinante para as políticas públicas no século XXI. Mas a pergunta deste ensaio é diferente da que foi colocada para os demais, pois *não* envolve mecanismos causais. Aqui, a pergunta é: os fatores determinantes da explosão de auditoria descritos por Power em sua teoria são os mesmos observados na transformação que houve no TCU? Uma pergunta subsidiária é o que poderia ser mudado, com base no redesenho de auditoria discutido por Power, para tornar o modelo do TCU mais compatível com aquilo que o autor chama de “boa auditoria”.

Para contemplar as revisões e atualizações da teoria da explosão de auditoria, um dos textos mais recentes de Power (2007) foi usado como guia²⁴² para o trabalho. A ideia para este ensaio foi a de apresentar a teoria e a sua aplicação aos fenômenos observados em alguns países (notadamente o Reino Unido e os Estados Unidos), cotejando-os com o que

²³⁹ Power descreve o fenômeno da “explosão de auditoria” como tendo ocorrido nos anos 1980 e início dos anos 1990 no Reino Unido. Margaret Thatcher ocupou o cargo de primeira-ministra de 1979 a 1990.

²⁴⁰ Um livro em 1997 e artigos em 2000, 2003 e 2007, entre outras publicações.

²⁴¹ Desde sua criação em 1890 até os anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988.

²⁴² Este ensaio segue o mesmo encadeamento (sequência) dos elementos apresentado nesse texto de Power (2007), intitulado “A teoria da explosão de auditoria”.

aconteceu no Brasil, de modo a verificar até que ponto a teoria se aplica no país – e a compreender melhor o fenômeno brasileiro.

O procedimento utilizado foi identificar cada um dos elementos colocados por Power como determinantes da explosão de auditoria, e buscar pistas, no primeiro e no segundo ensaios, na literatura e em entrevistas, sobre a presença (ou não) desses mesmos elementos no caso do Brasil e do TCU. Buscou-se verificar, ainda, se esses elementos se apresentaram nas mesmas formas, tempos e intensidades em que ocorreram nos países analisados por Power (Estados Unidos e Reino Unido).

As entrevistas semiestruturadas com atores do subsistema foram feitas depois de concluída a primeira versão do ensaio, de modo a fechar lacunas deixadas pelos elementos colhidos na literatura e nos ensaios anteriores. Foram entrevistados dois atores mais ligados ao TCU (controladores), e dois mais ligados à gestão pública (controlados). As entrevistas foram concedidas sob condição de anonimato, e as transcrições estão disponíveis para consulta²⁴³.

Em sua parte final, este ensaio procura responder à questão subsidiária, sobre o que poderia ser mudado no desenho de auditoria do TCU para aperfeiçoá-lo. Conclui-se que o Tribunal poderia avançar de maneira incremental em várias frentes, mas possivelmente enfrentaria resistências, em especial no que diz respeito a admitir abertamente os efeitos perversos da auditoria. Em outra frente, ligada à oferta de mais garantias processuais aos controlados, a mudança seria mais radical e envolveria reformar a Lei Orgânica do LOTCU, medida que dificilmente seria tomada devido aos riscos envolvidos e à perda de poder.

Quanto à pergunta principal, sobre o Brasil se encaixar ou não na teoria da explosão de auditoria, aparentemente os processos que levaram o TCU a se tornar tão poderoso e onipresente nas políticas públicas têm algumas semelhanças com aquilo que é descrito por Power. Mas também há grandes diferenças, substantivas a ponto de excluir o Brasil como um caso clássico de explosão de auditoria. Tudo considerado, os efeitos das transformações ocorridas no TCU e no subsistema de controle externo acabaram sendo muito similares àqueles descritos por Power para o Reino Unido.

²⁴³ Mediante pedido à autora para acesso a pasta no *Google Drive*, pelo *e-mail* patriciavieira.costa@gmail.com. Mais informações sobre as entrevistas no anexo 2.

9.2 TRÊS MODELOS DE EFS

O controle externo, neste ensaio, é tratado em perspectiva internacional comparada. Sendo assim, é importante ter uma visão geral das diferenças entre os países no que diz respeito a modelos de controle externo. Por isso, seguem abaixo breves descrições, feitas por Melo (2007), dos três grandes modelos de Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)²⁴⁴: auditor geral, conselho de auditores (*audit board*) e tribunal de contas.

Segundo o autor, “[a] principal característica do modelo de auditor geral é a alta concentração de poder no auditor geral (que acumula o cargo em muitos países com o de *comptroller*)” (MELO, 2007, p. 7). A responsabilidade pelo controle é individualizada na figura do auditor geral, e o trabalho é feito em estreita articulação com o parlamento, junto às comissões de contas públicas. Normalmente o mandato do auditor é fixo, e ele (junto com sua equipe) se limita a preparar relatórios e pareceres para o parlamento, sem ter funções jurisdicionais. É o parlamento que exerce a atividade final de controle, tomando as decisões sobre recomendações e sanções. O foco do controle é financeiro, e os profissionais são contadores e economistas, predominantemente. Este modelo é mais adotado em países onde o regime de governo é parlamentarista.

O modelo de conselho de contas (*audit board*) é similar ao de auditor geral, com a diferença de que o órgão de controle é dirigido por um colegiado de auditores, e não por um único indivíduo. “Os mandatos dos membros podem variar e serem ou não coincidentes” (MELO, 2007, p. 12).

Já no modelo de tribunal de contas, ainda de acordo com a descrição de Melo (2007, p. 8), “[a] principal característica é que o tribunal exerce controle jurisdicional, julgando as contas públicas e imputando responsabilização para irregularidades praticadas por agentes públicos”. O tribunal conta com um colegiado de juízes²⁴⁵, sendo que um deles exerce a função de presidente. Os juízes têm estabilidade no cargo e vitaliciedade (com

²⁴⁴ Em inglês, *Supreme Audit Institution* (SAI). Segundo a OCDE (<https://www.oecd.org/gov/external-audit-supreme-audit-institutions.htm>), “[u]ma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) independente e profissional é um ator importante na cadeia de *accountability* de um país. É uma entidade governamental cuja função de auditoria externa é estabelecida pela constituição ou órgão legislativo supremo”. É o caso do TCU no Brasil, do *Government Accountability Office* (GAO) nos Estados Unidos e da *Cour des Comptes* na França, por exemplo.

²⁴⁵ Os ministros, no caso brasileiro.

ou sem limite de idade). No caso das contas anuais consolidadas de Estado, o tribunal não julga o chefe do Poder Executivo. Mas prepara relatório e parecer prévio (com nível de agregação maior que no caso do auditor geral, sem a apresentação de cada uma das auditorias utilizadas) para subsidiar o julgamento pelo Legislativo. Para os demais agentes públicos, o julgamento é feito diretamente pelo tribunal, como órgão judicial de última instância em países como Portugal, Espanha e Grécia, e com papel administrativo em países como Brasil, Alemanha e Uruguai. Os tribunais podem “imputar multas e declarar inelegibilidade de gestores públicos ou a vedação de exercício de cargo público” (MELO, 2007, p. 9). O foco do controle é em conformidade e os profissionais são predominantemente bacharéis em direito.

Os três modelos muitas vezes ocorrem em formatos alternativos aos que foram descritos acima, de modo adaptado às condições de cada país. O quadro abaixo sintetiza as características de cada grande modelo descrito por Melo (2007).

	Auditor geral	Conselho de contas	Tribunal de contas
Missão	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo emitindo recomendações	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo emitindo recomendações	Auxiliar a Legislativo no controle das contas do Executivo, mas também exercendo controle jurisdicional
Estrutura organizacional	A EFS é parte integral da função de controle do Poder Legislativo e é dirigida por auditor ou <i>comptroller</i> com grandes poderes individuais	Conselho de auditores independentes, indicados e/ou nomeados pelo presidente e/ou aprovados pelo Legislativo	A EFS é parte auxiliar da função de controle do Poder Legislativo, mas exerce funções judiciais e tem <i>status</i> de magistratura
Articulação com Legislativo	Estreita, por meio de uma comissão de contas públicas ou comissão de plano e orçamento	Estreita, por meio de uma comissão de contas públicas ou comissão de plano e orçamento	O tribunal apresenta recomendações de forma independente do Legislativo e não mantém vínculos orgânicos com as comissões
Foco	Auditoria financeira	Variável	Análise de conformidade
Mandato do(s) dirigente(s)	Mandato fixo, mas que pode ser estendido	Mandato fixo, renovável na maioria dos casos	Estabilidade até idade de aposentadoria
Responsabilização de gestores públicos	Coletiva e ministerial	Coletiva e ministerial	O gestor é responsabilizado individualmente pela má gestão de recursos públicos
Predominância profissional no staff	Contadores e economistas	Contadores e economistas	Bacharéis em direito
Resultado final da ação da EFS	Recomendação ao parlamento, que determina sanções cabíveis	Recomendação ao parlamento, que determina sanções cabíveis	Recomendação ao parlamento, que determina sanções cabíveis quanto às contas gerais do Estado. Julgamento direto de auditorias e irregularidades de agentes públicos
Países e regiões onde predominam	Inglaterra, Suécia, África do Sul, Canadá, Chile**, Austrália	Argentina, Países Baixos, Alemanha, Japão, Coreia	Uruguai, Brasil, Moçambique, Portugal, França

Fonte: Adaptado de Melo (2007, p. 11).

** Híbrido que também opera como tribunal de contas.

QUADRO 34 - Características selecionadas e tipo de EFS

Quando o TCU foi criado, em 1890, o modelo tradicionalmente presente nos países europeus era o de tribunal de contas, que foi adotado no Brasil. A exposição de motivos do decreto de criação do Tribunal²⁴⁶ diz explicitamente que ele foi inspirado nos modelos francês e italiano.

Passa-se agora à apresentação da teoria da explosão de auditoria de Power, cotejando seus componentes com os do caso brasileiro.

9.3 A TEORIA DA EXPLOSÃO DE AUDITORIA

A teoria da explosão de auditoria, segundo seu autor, “refere-se ao crescimento da auditoria e práticas de monitoramento relacionadas associado com processos de reforma da gestão pública” (POWER, 2007, p. 327, tradução própria). Em suas revisões da teoria, Power reafirma que o fenômeno ocorreu no Reino Unido nos anos 1980 e início dos anos 1990, mas passa a tratar também de outros países que tiveram reformas. A partir daí, a teoria é refinada para levar em conta variações de escopo, *timing* e intensidade do fenômeno em diferentes países.

A teoria tem dois focos: explanatório e crítico. O primeiro é voltado a “documentar e explicar a emergência de novos padrões e intensidades de auditoria e inspeção”, e o segundo “enfoca criticamente as consequências da auditoria para os auditados e, em particular, uma gama de efeitos colaterais e consequências não intencionais para os serviços públicos” (POWER, 2007, p. 327).

9.3.1 Da auditoria tradicional à auditoria de performance

Para analisar a explosão de auditoria é importante compreender como era a auditoria antes desse fenômeno, ou seja, o modelo tradicional de auditoria financeira do setor público,

²⁴⁶ Decreto n° 966-A, de 7 de novembro de 1890.

“primariamente focado na regularidade e legalidade das transações” (POWER, 2007, p. 328). Power trata essa auditoria tradicional como rotineira, detentora de pouco *status* e de baixa influência sobre os rumos das políticas públicas:

Antes dos anos 1980, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) nos diferentes países tendiam a ser organizações tecnocráticas relativamente invisíveis dentro do tecido da administração pública, dominadas por um foco em transações e sistemas, com, na melhor das hipóteses, um papel menor nos discursos de políticas públicas relacionados à gestão pública” (POWER, 2007, p. 328).

Uma questão que diminuiu a influência das EFSs, na opinião de Power, foi a mudança de seu momento de atuação de antes para depois das transações. Power usa o exemplo do *Government Accountability Office* (GAO), dos Estados Unidos, para abordar o fato de que, na atualidade, a autorização *ex ante* das transações pelas EFSs tornou-se impraticável, dado o enorme volume de operações. Por isso, a autorização *ex ante* foi substituída por testes de *compliance* legal *ex post*. Esse tipo de atuação só depois da ocorrência das transações deu à auditoria um caráter menos interventivo que, na opinião de Power, “ajudou a sustentar mitos institucionais sobre sua neutralidade como uma prática técnica” (POWER, 2007, p. 328). O baixo *status* e o mito da neutralidade refletiram-se no pouco interesse da academia pela auditoria e pelas EFSs como objetos de pesquisa. Afinal, segundo Power (2007, p. 329), “o auditor dos anos 1960 e 1970 era largamente impensável como um possível agente de reforma do setor público”.

Diferentemente desse modelo tradicional, a auditoria que despontou a partir dos anos 1980 era voltada a eficiência, efetividade e performance, permitindo que influenciasse muito mais as políticas públicas. Contudo, esse novo modelo teve de ser erigido “a partir do legado de um modelo tradicional de operação que nunca foi superado e que ainda constitui a base do trabalho de auditoria” (POWER, 2007, p. 329).

Ao cotejar esses apontamentos de Power com o que ocorreu no Brasil, notam-se várias semelhanças, e também muitas diferenças. Se Power indica que as EFSs não tinham grande papel nas políticas públicas no Reino Unido antes dos anos 1980, no Brasil essa situação se estendeu, uma vez que, até os anos 2000, “praticamente não se falava disso” (RITTNER, 2018), ou pelo menos não se via esse assunto retratado na mídia, como acontece atualmente.

Assim como ocorreu nos Estados Unidos com o GAO (que autorizava transações *ex ante* e migrou para um modelo de supervisão de conformidade *ex post*), o TCU já teve, no passado, prerrogativas de registro prévio, ou seja, era necessária sua anuência *ex ante* para efetivar ordenações de despesas. Mas isso mudou com a Constituição de 1967, quando o sistema de registro prévio foi abolido porque, com o crescimento do setor público, sua manutenção transformaria o TCU no grande “gargalo” da administração (SPECK, 2000)²⁴⁷²⁴⁸.

O pouco interesse dos pesquisadores pelo tema da auditoria, citado por Power, também era notado no Brasil e na América Latina. Um texto pioneiro foi o clássico de Anna Maria Campos (1990) “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português”, que tratava das possibilidades de replicar no Brasil mecanismos de *accountability* presentes em democracias mais avançadas. Oito anos depois, com a publicação de “*Horizontal Accountability and New Polyarchies*”, do pesquisador argentino Guillermo O’Donnell (1998), que segue como grande referência em estudos do tema de *accountability*, o foco ainda era a debilidade da *accountability* horizontal nas (então) novas poliarquias da América Latina, incluindo o Brasil. Em 2000, Bruno Speck, em outro texto basilar (focado no TCU), destacou que as ciências sociais davam preferência ao estudo da *accountability* vertical (tratando de eleições), em detrimento da horizontal, que inclui a atuação de órgãos de controle como o TCU.

Assim como na descrição de Power, a auditoria de performance (ou de desempenho) foi construída no Brasil sobre as bases “tradicionais” de auditoria financeira com que o TCU era familiarizado, focada em conformidade. Deste modo, a novidade representada pela auditoria de performance (que o TCU chama de auditoria operacional) acabou submetida aos procedimentos tradicionais usados pelo Tribunal do julgamento de contas.

Fica evidente que a lógica da estrutura processual, voltada para a aprovação ou reprovação das contas, reina não somente em relação ao julgamento, mas também em atividades fiscalizadoras e administrativas, onde outras finalidades podem sugerir procedimentos diferentes. Até o instrumento da *auditoria operacional* — com o objetivo de avaliar processos organizacionais ou o impacto de políticas públicas —, que envolve resultados fortemente vinculados a

²⁴⁷ Por outro lado, o TCU passou a contar com um novo instrumento de fiscalização: as inspeções ou auditorias *in loco* (que não são baseadas meramente em informações e documentos enviados pela Administração, e são feitas de modo seletivo) (SPECK, 2000).

²⁴⁸ Mas o Tribunal ainda ficou com algumas atribuições *ex ante*, pois manteve “o registro das aposentadorias” (SPECK, 2000, p. 71).

determinados pressupostos metodológicos, como a identificação de indicadores de desempenho, segue essa lógica processual. (SPECK, 2000, p. 86, grifo próprio)

Ou seja, um novo tipo de auditoria (a auditoria de performance), que deveria ser orientado por uma ótica mais colaborativa, acabou sendo pautado pela antiga lógica, rígida e punitiva, de um processo de julgamento. A preponderância no TCU de uma lógica pautada pela conformidade e pela legalidade foi corroborada por todos os entrevistados.

O quadro abaixo sintetiza a comparação entre o que é previsto na teoria da explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil.

O que diz a teoria	O que se viu no Brasil
<ul style="list-style-type: none"> • Papel menor das EFSs nas políticas públicas antes dos anos 1980 • Pouco interesse dos pesquisadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel menor do TCU nas políticas públicas antes dos anos 2000 • Pouco interesse dos pesquisadores
GAO: de atuação <i>ex ante</i> para atuação <i>ex post</i>	TCU: de atuação <i>ex ante</i> para atuação <i>ex post</i> (após a Constituição de 1967)
Auditoria de performance construída sobre as bases tradicionais da auditoria de regularidade e legalidade	Auditoria de performance (operacional) construída sobre as bases tradicionais da auditoria de regularidade e legalidade

Fonte: Power (2007), literatura e entrevistas.

QUADRO 35 - Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (da auditoria tradicional à auditoria de performance)

9.3.2 A nova gestão pública e a explosão de auditoria

Power insere a explosão de auditoria num contexto mais amplo de contraposição à administração pública tradicional e de exaltação a “elementos altamente idealizados do pensamento de gestão do setor privado” (POWER, 2007, p. 329). Surgiu daí uma onda de reformas do setor público conhecida como a “nova gestão pública” (NGP). Segundo o autor, a NGP

é um rótulo para um conjunto complexo e variado de transformações que envolvem, entre outras coisas, um foco renovado em controle de custos e eficiência, delegação orçamentária e descentralização da autoridade gerencial, a criação de mecanismos de mercado e quase-

mercado envolvendo novas formas contratuais, um foco em qualidade do serviço aliada a novos mecanismos de *accountability* pública, o desenvolvimento de uma multiplicidade de indicadores de performance para serviços públicos, parcerias público-privadas e iniciativas de privatização. (POWER, 2007, p. 329)

Esse fenômeno foi observado em vários países, em formas, tempos e intensidades diferentes. Mas com alguns pontos em comum, listados por Power:

- demanda por mais *accountability* dos provedores de serviços públicos, combinada à preferência por controle a distância, por meio de instrumentos gerencialistas de contabilidade, controle orçamentário, auditoria e certificação de qualidade;
- ambiente de restrições fiscais e determinação de reduzir a dívida pública;
- preocupação com a eficiência e qualidade dos serviços do setor público, agora expressa em termos de *accountability* de performance e foco no consumidor.

Essas três pressões por mudança explicam, em parte, a explosão de auditoria. Mas ela também foi “uma função de fatores do lado da oferta institucional, ou seja, a existência e legitimidade de grupos consultivos profissionais, capazes e dispostos a redefinir o seu trabalho em nome de novas exigências políticas e legais” (POWER, 2007, p. 330).

Provedores de serviços, como professores e médicos, perderam *status* em favor de auditores, inspetores e avaliadores em países como o Reino Unido, onde havia oferta de profissionais de contabilidade do setor público e privado e de consultores nas áreas de contabilidade, certificação de qualidade e estratégia de negócios. Já em países como Alemanha e Japão não havia essa tradição de consultorias externas, de modo que a explosão foi não foi tão estrondosa. “Nesses contextos as elites profissionais existentes, servidores públicos e provedores de serviços como os médicos, foram capazes de absorver as pressões gerencialistas por mudança dentro de suas próprias fileiras” (POWER, 2007, p. 330). Ademais, em alguns países, segundo Power (2007, p. 330), “abordagens legalistas para o controle do setor público foram capazes de permanecer como pontos de referência proeminentes”, o que segundo o autor indica a importância de fatores institucionais como determinantes da explosão de auditoria.

Nos países onde as pressões da NGP foram mais fortes, como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia,

[a] auditoria em suas várias formas tomou-se um instrumento de política pública como nunca tinha sido, ampliando seu alcance para além do mandato tradicional de verificação para abranger e operacionalizar ideais de eficiência, eficácia e, talvez mais problemático que tudo, efetividade. Esses novos mandatos de auditoria são mais visíveis no trabalho de órgãos nacionais de auditoria, que em alguns países tornaram-se instrumentos explícitos de reforma da gestão pública com um papel chave em monitorar as atividades do Estado com cada vez mais funções regulatórias e de supervisão (POWER, 2007, p. 330).

No Brasil, as diferenças começam pelo *timing*. Alguns elementos que viriam a ser classificados como gerencialistas, por sua relação com o mercado e o setor privado, apareceram prematuramente no Brasil, antes mesmo da disseminação da NGP. Esses elementos constavam do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Editado em plena ditadura militar, esse diploma legal determinou, entre outras coisas, a descentralização da execução de atividades da Administração Pública Federal por meio de instrumentos como contratos e concessões (artigo 10). Segundo o entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal, “nós fizemos uma reforma da nova gestão pública *avant la lettre*, na reforma de 1967, do Decreto-Lei 200. O Decreto-Lei 200 foi muito à frente do seu tempo. Ele rompia com o paradigma burocrático numa série de aspectos”. O mesmo entrevistado citou também a agenda do Ministério da Desburocratização na época do ministro Hélio Beltrão (final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ainda durante a ditadura) e o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP, criado em 1990) como exemplos de experiências gerencialistas anteriores à chegada da NGP com mais força ao Brasil – que aconteceu em meados dos anos 1990.

Mas provavelmente a diferença mais importante é que, no Brasil, a área do controle e da auditoria não foi a responsável por introduzir as reformas gerencialistas no país. Quem o fez de forma mais substancial foi o Poder Executivo, no governo Fernando Henrique. Em 1995, foi divulgado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Na apresentação do Plano Diretor, o presidente Fernando Henrique disse que era necessário rumar “no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada” e com “ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público” (BRASIL, 1995, p. 10). Ainda segundo o presidente, os diagnósticos e o quadro teórico do Plano Diretor embasaram propostas

de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso para a reforma administrativa, que continha vários elementos da nova gestão pública²⁴⁹, e para a reforma previdenciária, também ligada à NGP pelo lado das restrições fiscais.

O TCU começou a lidar com elementos gerencialistas ainda nos anos 1980, ao elaborar, junto aos demais tribunais de contas do país, uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) no tocante aos dispositivos da nova Carta sobre controle externo. A proposta – provavelmente inspirada pela Declaração de Lima de 1977 da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, na sigla em inglês)²⁵⁰ (ROSILHO, 2016) – incluía a auditoria de desempenho, “orientada para o exame da performance, economicidade, eficiência e efetividade da administração pública” e abrangendo não só operações financeiras, “mas toda a gama de atividades governamentais” (ISSAI²⁵¹ 1, seção 4, 2). No entanto, aparentemente esse contato precoce do TCU com elementos da NGP não se deu numa perspectiva de aprimorar o setor público como um todo, mas de instrumentalizar ideias vindas “de fora” no intuito de aproveitar a oportunidade proporcionada pela ANC para ampliar seus poderes de fiscalização, inserindo na nova Constituição o poder de auditar o desempenho do setor público.

Mesmo tendo obtido esse poder, o TCU ainda enfoca muito intensamente as questões tradicionais de conformidade, como previsto pela teoria de Power. Isso fica claro nos seus Relatórios e Pareceres Prévios sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 1989 a 2018, como foi mostrado no primeiro ensaio, em que se constatou a incidência daquilo que Behn (2001) chamou de “viés de *accountability*” (ver capítulo 2). O viés de *accountability* é uma tendência que leva os controladores a dar preferência à *accountability* para finanças e conformidade em detrimento da *accountability* para performance. Isso acontece porque o foco em finanças e em conformidade aumenta a chance de os controladores conseguirem responsabilizar os controlados. E quanto mais

²⁴⁹ Segundo Carvalho (2014), “[a] partir da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência tornou-se explícito e norteador da Administração Pública, em uma reforma administrativa que inaugurou o modelo gerencial de gestão”.

²⁵⁰ Fundada em 1953, a Intosai é uma entidade que estimula a troca de ideias, conhecimentos e experiências entre EFSSs de países de todo o mundo, estabelece padrões para auditoria no setor público e promove boa governança. Em 2020, contava com 196 membros plenos.

²⁵¹ Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai, na sigla em inglês). A ISSAI 1 nada mais é que a Declaração de Lima, transformada em norma.

punições de desvios houver, mais os controladores mostram que sua missão é relevante e justificada, ganhando assim projeção e poder.

A explosão de auditoria viria a ocorrer no Brasil, incluindo a intensificação da auditoria de performance, mas em momento posterior, a partir dos anos 2000, em especial na sua segunda metade (SUNDFELD; ROSILHO, 2020, p. 11).

O quadro abaixo sintetiza a comparação entre o que é previsto na teoria da explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil.

O que diz a teoria	O que se viu no Brasil
Reformas gerencialistas nos anos 1980	Reformas gerencialistas nos anos 1990 (mas houve experiências anteriores com contornos gerencialistas)
Demanda por <i>accountability</i> nos serviços públicos, preferência por controle a distância; ambiente de restrições fiscais; preocupação com <i>accountability</i> de performance e foco no consumidor	Elementos presentes no Brasil, mas de maneira atenuada, à exceção das restrições fiscais, que eram grandes
Auditoria como motor das reformas gerencialistas	- Executivo como indutor das reformas gerencialistas (privatizações, agências reguladoras, Plano Diretor) - Instrumentalização de elementos da NGP pelo TCU para, na CF/1988, ampliar seu campo de atuação
Abordagens legalistas permanecem como pontos de referência importantes em alguns países	Obtenção de mandato para auditoria de performance (operacional) com a CF/1988, mas o TCU ainda se ancora muito em questões tradicionais de conformidade (viés de <i>accountability</i>)

Fonte: Power (2007), literatura e entrevistas.

QUADRO 36 - Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (a NGP e a explosão de auditoria)

9.3.3 Comparação internacional

A comparação internacional feita por Power é focada, principalmente, nas diferenças entre o que aconteceu no Reino Unido e nos Estados Unidos. As reformas da NGP no Reino Unido, segundo o autor, foram a resposta a uma crise institucional. Nos EUA, a

crise foi mais tecnocrática e organizacional. No Reino Unido, a auditoria explodiu porque virou instrumento chave de ataque ao “*club government*” – uma forma fechada de autorregulação, que a NGP pretendia substituir por novos sistemas de vigilância.

A auditoria [no Reino Unido] ganhou um papel reformista radical que também é visível na Nova Zelândia e no Canadá, mas não nos EUA. No Reino Unido, não só havia um exército de contadores prontos e dispostos a se reinventar, mas também as estruturas legislativas e judiciais eram fontes relativamente fracas de autoridade e controle administrativo quando comparadas com o legado de um estilo privado de negociação entre *insiders* num ‘clube’ mutualista. (POWER, 2007, p. 331).

Portanto, na visão de Power, a explosão de auditoria do Reino Unido foi um modo de compensar a falta de supervisão por meio de outros mecanismos. Tais mecanismos já existiam nos Estados Unidos, detentores de uma tradição “de agências reguladoras poderosas e mecanismos de supervisão datando dos anos 1930, que foram ainda mais desenvolvidos na revolução de direitos humanos e bem-estar nos anos 1960 e pela criação do *Inspectors General* nos anos 1970.” (POWER, 2007, p. 332). O argumento do autor, portanto, é de que a expansão da auditoria já havia acontecido nos EUA, ao longo de décadas.

As instituições norte-americanas de administração pública e de regulação desenvolveram regras operacionais detalhadas, e o foco da supervisão era a conformidade em relação a essas regras, ou seja, a auditoria do setor público era legalista e procedimental. Deste modo, os auditores norte-americanos não eram vistos como agentes de mudança – diferentemente dos ingleses. “Em contraste com os EUA, a auditoria e os auditores do Reino Unido foram capazes de reclamar jurisdições adicionais sobre novos problemas de eficiência e *value for money*²⁵²” (POWER, 2007, p. 332).

Em ambos os países, preocupações neoliberais bastante semelhantes, com relação à qualidade da gestão pública e à capacidade do Estado para direcionar e controlar, estimularam as reformas gerencialistas. Mas

[n]os EUA a crise da administração pública foi conceituada como tecnocrática, e a auditoria só poderia crescer como uma função de *compliance* e *due diligence* dentro de uma explosão de supervisão regulatória que já havia ocorrido nos anos 1960. No Reino Unido a crise foi percebida e articulada como mais do que tecnocrática; ela se referia

²⁵² Essa expressão poderia ser traduzida como relação qualidade/preço ou relação custo/benefício.

à própria cultura de governança. Consequentemente, a explosão de auditoria foi mais do que apenas uma solução para dificuldades de direcionamento técnico e controle; ela foi também uma intervenção no próprio sistema de governança, para destituir a autorregulação de seu caráter de clube e torná-la mais formal e transparente.” (POWER, 2007, p. 332)

Ou seja, a auditoria teve um papel chave na transformação do Estado britânico, ao passo que nos EUA o Estado regulador não enfrentou um desafio radical no mesmo período. Em suma, a auditoria “foi um motor bem menos significativo da mudança [nos EUA] do que no Reino Unido” (POWER, 2007, p. 333).

No Brasil, a predominância era (e, em larga medida, continua a ser) de um controle legalista. Mas não em razão de uma explosão de auditoria precoce, como a que Power viu nos EUA, que envolveu a criação de instâncias de regulação ao longo de várias décadas. Aqui, as agências eclodiram de forma concentrada no governo Fernando Henrique Cardoso²⁵³, por influência da NGP e por iniciativa do Poder Executivo referendada pelo Congresso Nacional. Inicialmente, o modelo era focado em regular setores que haviam sido monopólio estatal e foram objeto de privatizações (também por influência gerencialista), como os de energia elétrica, telecomunicações e mineração. As primeiras agências reguladoras foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), de 1996; a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de 1997; e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de 1998. Depois o modelo se estendeu para outras áreas, e vieram a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 1999; a Agência Nacional de Saúde Suplementar (Anvisa), em 2000; a Agência Nacional de Águas (ANA), também em 2000; a Agência Nacional de Cinema (Ancine), em 2001; a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em 2001; e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), em 2001. Tudo isso no período do governo FHC²⁵⁴.

A despeito dessa “onda” de criação de agências concentrada no tempo, que poderia dar a impressão de uma explosão como a que ocorreu no Reino Unido, o Brasil apresentou uma diferença relevante em relação aos britânicos. Aqui, a NGP não estava tão fortemente

²⁵³ Antes dos anos 1990 já existiam alguns órgãos e entidades com papel regulatório, como o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), criado em 1934 e transformado em 2017 na Agência Nacional de Mineração (ANM); e a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), criada em 1945, e que 1964 deu lugar ao Banco Central do Brasil.

²⁵⁴ Depois veio a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), de 2005, já no governo Lula. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD), que tem características de agência reguladora, foi criada em 2018 (governo Temer) e implementada em 2020 (governo Bolsonaro).

entranhada no sistema, como resultado de um clamor por mudanças radicais. Segundo o próprio ex-ministro Bresser Pereira:

A reforma não estava na agenda do país, nem no manifesto da coalizão política que ganhou as eleições de 1994 [que FHC venceu]. Quando as ideias novas começaram a ser expostas à opinião pública, em janeiro de 1995, a oposição estava, no início, por toda parte. Mas enquanto o debate público prosseguia, o apoio foi passo a passo sendo conseguido. Posteriormente ganhou apoio amplo na opinião pública e entre dirigentes públicos. (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 20)

Assim, aparentemente os preceitos da NGP foram incorporados menos por um processo endógeno de demandas por transformação profunda na governança, como ocorreu no Reino Unido, e mais por um processo isomórfico²⁵⁵, a partir da determinação do Poder Executivo de implementar no Brasil reformas gerencialistas que estavam ocorrendo em outras partes do mundo.

Não há como negar, contudo, que nos anos 1990 ainda havia no Brasil uma demanda reprimida por controles que limitassem o Poder Executivo, de modo a conter desmandos como os dos anos da ditadura e escândalos de corrupção como os desvendados após a redemocratização²⁵⁶. De todo modo, até o início dos anos 2000, o TCU ainda não era visto como um motor de mudança no setor público. Até porque, como vimos no ensaio 2, o advento da Constituição 2018 não representou uma mudança de paradigma no controle externo. O mesmo modelo vigente deste a criação do TCU, no século XIX – o modelo de tribunal de contas, já descrito neste ensaio – foi preservado. E os ministros que faziam parte do colegiado antes da promulgação da Constituição não saíram do Tribunal. Sua permanência foi um dos fatores que frearam inovações e a possibilidade de o TCU atuar como agente de transformação.

Quanto ao “exército” de contadores e consultores a que Power se refere no caso do Reino Unido, no Brasil também se observou uma expansão da presença de auditorias e consultorias privadas, mas isso só veio a ocorrer em maior escala nos anos 1990. Segundo Donadone (2010, p. 112), as consultorias se fizeram mais presentes no Brasil “com a privatização de setores importantes da base industrial nacional como o siderúrgico, as

²⁵⁵ De acordo com Dimaggio e Powell (2005/1983), isomorfismo é uma tendência à homogeneização das organizações de um mesmo campo.

²⁵⁶ Como o escândalo dos anos do orçamento e a denúncia de compra de votos para a Emenda Constitucional da reeleição (RODRIGUES, 1997).

telecomunicações e o elétrico, bem como o crescente processo de fusões e aquisições no decorrer da década de 1990”²⁵⁷. No entanto, não se notaram indícios de que isso tenha tido relação estreita com o aumento da supervisão feita pelo controle externo no país.

O entrevistado 4, que tem experiência na gestão pública federal e na realização de pesquisas em parceria com o TCU, citou um elemento que aparentemente foi mais importante no caso brasileiro: a entrada de novos auditores por concurso no TCU nos anos 1990²⁵⁸, trazendo “oxigenação” após muito tempo sem renovação dos quadros. Isso parece ter relação mais direta com o aumento da auditoria e da sua influência sobre as políticas públicas nas décadas seguintes.

Estava entrando uma ‘garotada’ mais qualificada, que tinha um perfil bastante diferente. Tem uma questão geracional, é isso que eu quero dizer. Esse pessoal que entrou estava mais ‘antenado’ com essa discussão [sobre a NGP] por conta das suas formações recentes, por conta das pós-graduações, algumas incentivadas pelo TCU. (Entrevistado 4)

Todos os entrevistados mencionaram um movimento de internacionalização do TCU nos anos 1990, incluindo missões ao Reino Unido no âmbito de um projeto de cooperação técnica que foi importante para a consolidação das auditorias de desempenho no Brasil.

Enfim, a questão é que o Brasil não se encaixa exatamente nem nas características descritas por Power para os Estados Unidos, nem naquelas colocadas para o Reino Unido.

O quadro abaixo traz uma comparação entre o que é colocado por Power, em sua perspectiva comparada (Estados Unidos/Reino Unido) da teoria da explosão de auditoria, e o que aconteceu no Brasil.

²⁵⁷ Sua entrada no Brasil, contudo, já havia começado antes: “a crescente presença das multinacionais teve importante papel para a introdução das empresas líderes do setor de consultoria no Brasil a partir do final dos anos de 1950 (por exemplo, a chegada da Arthur Andersen em 1957)” (DONADONE, 2010, p. 107). Houve um aumento dessa presença nos anos 1980, mas o grande impulso, de acordo com Donadone, realmente viria a partir dos anos 1990.

²⁵⁸ Foram encontrados na internet editais de 1994 para o MPTCU e de 1995 e 1996 para Analista de Finança e Controle Externo do TCU.

Reino Unido	Estados Unidos	Brasil
Crise profunda, da cultura de governança (ataque ao <i>club government</i>)	Crise tecnocrática e organizacional (menos profunda)	Revisão geral da forma de atuação do Estado com a redemocratização e a CF/1988
Explosão de auditoria foi uma intervenção profunda no sistema de governança	Expansão de supervisão ocorreu para resolver dificuldades de direcionamento técnico e de controle	Expansão da regulação (criação de agências) foi inspirada em reformas gerencialistas ocorridas em outros países. Explosão da auditoria viria depois
Jurisdições adicionais de eficiência e <i>value for money</i>	Foco em conformidade	Predominância de controle legalista (embora TCU tenha obtido mandato para auditorias de performance e feito esforços para se aperfeiçoar nessa nova atribuição)
Explosão de auditoria nos anos 1980 e início dos anos 1990	Expansão da supervisão já havia acontecido dos anos 1930 aos anos 1970	Supervisão regulatória eclodiu com reformas gerencialistas dos anos 1990. Mas o aumento da influência do controle externo só se fez sentir claramente a partir da segunda metade dos anos 2000
Papel reformista da auditoria: peça-chave na transformação do Estado	Estado regulador não enfrentou desafio radical no mesmo período em que isso ocorreu no Reino Unido: auditores não foram vistos como agentes de mudança	Auditoria não foi motor de mudança nas reformas gerencialistas dos anos 1990: auditores não tiveram papel como agentes de transformação. Sua postura interventiva mais intensa viria a partir da segunda metade dos anos 2000
Legislativo e Judiciário como fontes relativamente fracas de controle: auditoria emerge como substituta	Controle já havia aumentado por meio da expansão de supervisão: sem necessidade de substitutos	Demanda por controles sobre o Poder Executivo, reprimida na ditadura, se fez notar na CF/1988 com a ampliação da atuação do TCU
Presença de “exército” de contadores e de consultorias privadas foi determinante na explosão de auditoria	Presença de “exército” de contadores e de consultorias privadas não teve o mesmo papel que teve no Reino Unido	Presença de contadores e consultorias ampliou-se nos anos 1990, com as reformas gerencialistas, mas não com tanta influência sobre o aumento da supervisão regulatória – e menos ainda sobre a expansão do controle externo, que viria depois. A entrada de novos auditores por concurso no TCU parece ter sido mais importante

Fonte: Power (2007), literatura e entrevistas.

QUADRO 37 - Comparação EUA, Reino Unido (Power) e Brasil

9.3.4 Sistemas auditáveis

A explosão de auditoria não se refere apenas à mudança nas atividades EFSs (como o GAO nos EUA, o *National Audit Office* no Reino Unido e o TCU no Brasil). Mas também não envolve tudo o que diz respeito a supervisão. Power (2007, p. 333) diz que ela deve ser “metodologicamente restrita a duas famílias de práticas convergentes”: contabilidade e certificação de qualidade.

Com relação à contabilidade, como vimos, em alguns países a auditoria financeira mudou para abarcar a supervisão de performance, incluindo questões de custo-benefício. Ademais, passou-se a buscar reformar as organizações de modo a torná-las auditáveis. Isso converteu o auditor num “agente de mudança explícito, no lugar de um mero verificador” (POWER, 2007, p 334), o que teve implicações para o mito da independência das EFSs em relação ao Poder Executivo.

Power fala também na “crescente proeminência das ideias e práticas de certificação de qualidade, baseando-se em antigas preocupações com fraude, desperdício e abuso no governo, junto com esforços para enfocar avaliação de performance em termos de resultados, no lugar de insumos e processos” (POWER, 2007, p. 334). Esse movimento foi replicado no setor público brasileiro, mas de início não por influência do controle externo. Atualmente, contudo, regras, processos e procedimentos para aferição do desempenho de programas e políticas públicas são em larga medida definidos pelos controladores (SERPA, 2014), como discutiremos adiante, na próxima seção.

A conexão entre as duas famílias de práticas convergentes (contabilidade e certificação de qualidade) é seu foco em sistemas de controle de gestão, como os da família ISO 9000²⁵⁹, que tiveram forte influência na forma da explosão da auditoria e inspeção. Segundo Power, “foi uma mudança qualitativa na lente da auditoria e inspeção, de pessoas, práticas e produtos para sistemas” (POWER, 2007, p. 334). No Brasil, esse movimento começou pelo Poder Executivo, e não pelas mãos dos auditores.

²⁵⁹ ISO – *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização). De acordo com o www.iso.org: “Os padrões do sistema de gestão ISO ajudam organizações a melhorar seu desempenho, especificando etapas repetíveis que as organizações implementam conscientemente para atingir suas metas e objetivos, e a criar uma cultura organizacional que reflexivamente se envolve em um ciclo contínuo de autoavaliação, correção e melhoria das operações e processos por meio de maior conscientização dos funcionários e liderança e comprometimento da administração.”

Segundo Power, esses sistemas de controle de gestão passaram a ser usados também para autogestão de risco, como foi o caso com o COSO 2004²⁶⁰. No Poder Executivo federal brasileiro, esse movimento vem sendo feito, em especial a partir da década de 2010, pelo sistema de controle interno, liderado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que em 2018 lançou uma Metodologia de Gestão de Riscos baseada no COSO (BRASIL, 2018a).

Na avaliação de Power (2007, p. 335), esse “foco no sistema de gestão abstrai as organizações dos seus objetivos de performance de primeira ordem”, o que tem gerado efeitos colaterais, a serem discutidos adiante.

O quadro abaixo sintetiza a comparação entre o que é previsto na teoria da explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil.

O que diz a teoria	O que se viu no Brasil
Explosão de auditoria diz respeito a contabilidade e certificação de qualidade (além da mudança na atuação das EFSs), com emprego de sistemas auditáveis	No Brasil, esses movimentos não começaram devido à atuação do controle externo, mas pelas mãos do Poder Executivo
Foco em sistemas de controle de gestão (como ISO), incluindo autogestão de risco (COSO)	Sistemas de controle de gestão adotados de início pelo Poder Executivo, em especial a CGU, no caso da autogestão de risco

Fonte: Power (2007), literatura e entrevistas.

QUADRO 38 - Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (adoção de sistemas auditáveis)

9.3.5 Consequências da explosão da auditoria

Para concluir a primeira parte de seu texto, focada na explicação da teoria da explosão de auditoria, Power fala sobre as consequências da auditoria para as organizações e pessoas auditadas:

A auditoria não é e nunca foi uma forma pura de observação independente do domínio observado, apesar de esse ideal ser encontrado em livros-texto e refletido no modelo tradicional

²⁶⁰ COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway*). De acordo com o www.coso.org: O COSO ajuda as organizações “a melhorar o desempenho desenvolvendo liderança de pensamento que aprimora o controle interno, gerenciamento de riscos, governança e dissuasão de fraudes”.

discutido acima. A auditoria sempre se coloca numa relação transformativa em relação às organizações, especificamente com o imperativo de torná-las auditáveis pela criação de sistemas. (POWER, 2007, p. 335)

O autor entende que tornar as organizações do setor público auditáveis “é muito mais do que o *design* técnico de indicadores adequados e sistemas de controle, e envolve a transformação no modo de governança das organizações e indivíduos dentro delas” (POWER, 2007, p. 335-336).

Áreas nas quais há bases de conhecimento sólidas e mecanismos de supervisão robustos seriam menos tendentes à explosão de auditoria do que aquelas em que as bases de conhecimento são fracas ou controversas, e em que a performance não é bem definida. Nestas, “é mais provável que o auditor se torne um avaliador ou juiz na execução do papel de auditar”. Corre-se até mesmo o risco de “transferências de poder institucional a órgãos de auditoria que tomam decisões sobre uma ampla gama de assuntos e que, por definição, ultrapassam sua jurisdição puramente de auditoria para tornar-se na prática formuladores de políticas” (POWER, 2007, p. 336). Vários autores, como Rosilho (2016), Dutra e Reis (2020) e Sundfeld e Câmara (2020), para citar apenas alguns, veem esse mesmo fenômeno ocorrendo no Brasil. Isso contraria ainda mais os mitos de neutralidade, pois há “profundos impactos no comportamento para além daqueles pretendidos pelos processos de reforma da NGP” (POWER, 2007, p. 335).

No Brasil, nota-se que o TCU encontra menos espaço para intervenção junto a órgãos e entidades mais capacitados, não só em termos de bases de conhecimento, mas também em outros quesitos, como a existência de carreiras estruturadas, compostas por profissionais com formação e treinamento sólidos. É o caso, como visto no primeiro ensaio, da Receita Federal, da CGU e do Banco Central.

Power cita uma série de pesquisas que confirmam os efeitos, segundo ele muitas vezes perversos, da explosão de auditoria e dos sistemas que buscam tornar a performance auditável. Segundo as diversas pesquisas compiladas pelo autor, esses efeitos seriam:

- declínio da confiança organizacional, em razão de “jogos de conformidade elaborados e inúteis que desviam a atenção profissional” (POWER, 2007, p. 336);
- preocupação excessiva de autoridades com representações de desempenho individual e coletivo;

- uso de estratégias defensivas e atribuição de culpa (*blamism*);
- repressão à inovação organizacional;
- diminuição do moral dos funcionários;
- aumento de gastos em razão dos custos de conformidade à auditoria (estratégias para que as organizações se tornem auditáveis).

A partir daí, o autor apresenta a hipótese de que a auditoria pode se tornar “um remédio regulatório fatal, que interfere e distrai a organização auditada e sua capacidade de serviço de maneiras catastróficas” (POWER, 2007, p. 336).

A teoria sugere que:

pelo menos em alguns países, os sistemas políticos demandaram mais dos processos de auditoria do que eles podem entregar, refletindo uma confiança institucionalizada na auditoria como um instrumento de políticas públicas que pode ser simplesmente equivocado

E também que:

as auditorias podem, ao substituir formas locais e tácitas de avaliação profissional mútua por formulários padronizados, criar uma preocupação excessiva com representações de performance e jogos associados, com impactos negativos na qualidade do serviço público (POWER, 2007, p. 337).

O desafio que fica é o de afastar essas patologias do processo de auditoria.

No Brasil, o trabalho de Serpa (2014) sobre sistemas de avaliação de programas governamentais, mencionado no capítulo 2, corrobora afirmações de Power. A percepção entre os 750 gestores públicos federais ocupantes de posições com poder decisório que responderam à pesquisa de Serpa é de que algo entre 30% e 49% do tempo de suas unidades é dedicado a responder demandas de terceiros sobre desempenho e resultados de seus programas e políticas.

Nesse contexto, decisões importantes relacionadas à aferição do desempenho de programas e políticas públicas acabam sendo afastadas da alçada decisória dos gestores encarregados. Segundo Serpa, regras, processos e procedimentos “são definidos sem a participação dos atores responsáveis pela implementação dos programas e políticas” (SERPA, 2014, p. 242). Outro problema comum é que o controlador não leve em conta

as características de cada organização ao impor sua visão sobre desempenho e sua medição. As medidas para tornar a organização auditável não são “dimensionadas equitativamente, considerando as diferenças quanto a natureza dos órgãos, volume de recursos, modalidade de aplicação e capacidade para produzir essas informações” (SERPA, 2014, p. 242).

O quadro abaixo sintetiza a comparação entre o que é previsto na teoria da explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil.

O que diz a teoria	O que se viu no Brasil
Áreas com bases de conhecimento sólidas e mecanismos de supervisão robustos seriam menos tendentes à explosão de auditoria	Áreas com mais capacidades mostram-se menos propensas à intervenção do TCU
Riscos de transferências de poder institucional a órgãos de auditoria que tomam decisões sobre uma ampla gama de assuntos e que, por definição, ultrapassam sua jurisdição para tomar-se formuladores de políticas públicas	Esse fenômeno vem ocorrendo no Brasil, mas teve início bem depois do Reino Unido, tendo sido notado com clareza na segunda metade dos anos 2000, acentuando-se depois disso

Fonte: Power (2007), literatura e entrevistas.

QUADRO 39 - Comparação entre o previsto na teoria de explosão de auditoria e o que aconteceu no Brasil (consequências da auditoria)

9.4 POSSIBILIDADES DE REDESENHO DA AUDITORIA

A segunda parte do texto de Power trata de possibilidades de redesenho da auditoria de modo a afastar as patologias descritas acima. O autor acredita ser possível usar evidências empíricas para elaborar um modelo ancorado em cinco dimensões: lógica institucional e sanções; base de conhecimento; organização formal e independência; processo e estilo operacional; e relatórios e responsividade pública.

9.4.1 Lógica institucional e sanções

Na dimensão de lógica institucional e sanções, primeiramente o autor aborda a questão do equilíbrio entre culpabilização e aprendizado, atentando para o fato de que a mera retórica de uma EFS enfatizando valores como apoio, colaboração e aprendizado não significa que eles necessariamente estarão refletidos nas operações. Além disso, Power ressalta que nem sempre a perspectiva de “comando e controle” (culpabilização) é indesejável. Ele cita o conceito de “*ladder of enforcement*”²⁶¹ (AYRES; BRAITHWAITE, 1992) para falar de um desenho ideal de regulação responsiva que combine estratégias cooperativas e punitivas, com gatilhos para a atuação do auditor conforme o “degrau da escada” (mais cooperação e aprendizado nos degraus mais baixos, mais culpabilização e sanções nos degraus mais altos).

No Brasil há agências reguladoras experimentando com a regulação responsiva, como a Anac, que lançou projeto nesse sentido em 2020²⁶². A Anatel, por seu turno, foi além e já está aplicando a regulação responsiva, após edição de novos regulamentos em 2021²⁶³. Segundo todos os entrevistados, esse movimento existe dentro do TCU (que, como as agências, também tem funções regulatórias²⁶⁴), mas ainda é incipiente e ocorre à sombra da lógica punitivista, que é predominante. “Tem uma turma lá que defende uma autocontenção, uma relação mais construtiva com o Executivo, mas são minoritários ainda”, disse o entrevistado 3, que tem experiência na gestão pública federal.

Outra questão colocada por Power é sobre quem são os alvos das sanções: indivíduos ou organizações. No Brasil, a responsabilização recai individualmente sobre os gestores públicos. Não é incomum que eles justifiquem sua relutância em tomar decisões que fujam de rotinas já “chanceladas” pelo TCU alegando que são seus “CPFs”²⁶⁵ que estão em jogo. Trata-se de uma alusão ao fato de que é o patrimônio desses indivíduos, enquanto pessoas físicas, que fica em risco caso haja condenação a ressarcimentos ou

²⁶¹ A expressão é de difícil tradução. A palavra *ladder* pode significar *escala* ou *escada* (do tipo portátil de uso caseiro ou em trabalhos de manutenção e em construções). A palavra *enforcement* refere-se a *garantir o cumprimento de regras* ou *compelir ao cumprimento de regras*.

²⁶² Ver <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>.

²⁶³ Ver <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-regulamento-de-fiscalizacao-regulatoria>.

²⁶⁴ Sua estrutura, inclusive, se assemelha à das agências, com o colegiado de ministros, que tem paralelo nos colegiados das agências (conselheiros na Anatel e diretores na Aneel, por exemplo), e a unidade técnica, que é a secretaria (que corresponderia às superintendências nas agências mencionadas).

²⁶⁵ Referindo-se ao Cadastro de Pessoa Física (CPF), registro individual junto à Receita Federal, em oposição ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), relativo a organizações.

multas – e, mesmo sem condenação, o TCU pode determinar indisponibilidade de bens durante o curso de apurações²⁶⁶.

A despeito das críticas feitas a essa característica (a responsabilização de indivíduos, e não de organizações), ela é comum ao modelo de tribunal de contas adotado internacionalmente por várias EFSs, como apontado acima por Melo (2007) e também por Salles (2018) e Giamundo Neto (2019).

A crítica feita por esses dois últimos autores no caso brasileiro refere-se ao fato de o TCU não proporcionar as mesmas garantias ao devido processo legal (incluindo o contraditório e a ampla defesa)²⁶⁷ que existem em outros países optantes do modelo de tribunal de contas²⁶⁸.

Tais garantias (...) padecem de plena efetividade ao se considerar inexistir a equidistância dos julgadores do Tribunal de Contas em relação ao sujeito processual responsável pela acusação (auditores). Ambos, a parte acusatória e órgãos julgadores, pertencem ao mesmo corpo, o que acaba por comprometer as estruturas que conferem contorno ao devido processo legal, deixando o acusado (responsável ou interessado, conforme do caso) em situação de disparidade de armas. (GIAMUNDO NETO, 2019, p. 244)

Dito de outra forma, “aquele mesmo órgão que determina e inicia a fiscalização é o mesmo que instaura o processo acusatório, que o instrui e ao final decide” (SALLES, 2018, p. 187). Houve uma tentativa de diminuir o peso da responsabilização sobre os agentes públicos com a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), mas o sucesso da empreitada até o momento é limitado²⁶⁹.

Power fala ainda sobre a auditoria financeira corporativa²⁷⁰ e seus meios limitados de sancionar: via opinião qualificada com ressalva(s) (o que segundo o autor é raro e muito

²⁶⁶ Conforme o artigo 44 da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU – Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992).

²⁶⁷ É importante deixar claro que ambos são pesquisadores que também advogam em causas do setor privado junto ao TCU, o que significa que podem ter vieses. Mas seu diagnóstico foi corroborado pelos entrevistados 3 e 4, que não são da área do direito.

²⁶⁸ Eles se referem especificamente a Portugal, Itália, França, Espanha e Bélgica.

²⁶⁹ A nova LINDB (Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018) modificou algumas balizas interpretativas do direito brasileiro ao ampliar um diploma jurídico fundamental, a LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), trazendo disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O artigo 28 da nova LINDB diz que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro. Mas o TCU já ignorou esse dispositivo em sua jurisprudência (há mais informações a esse respeito no segundo ensaio).

²⁷⁰ Essa menção de Power às corporações pode soar “fora de lugar” caso não se leve em conta que o *National Audit Office* inglês adota em suas auditorias “padrões internacionais, como se fossem auditorias privadas” (SALLES, 2018, p. 182).

grave) ou via opinião favorável. Na avaliação de Power, “[i]sso sugere que a auditoria financeira diz respeito predominantemente à produção de conforto público” (por intermédio do que pode ser visto como um “selo de aprovação” da auditoria), uma vez que as alternativas são “limitadas e extremas” (POWER, 2007, p. 338). Nesse quesito, as consequências da auditoria podem ser adversas também para os auditores, que nas últimas décadas foram alvos de litígios relacionados a suas opiniões em auditorias financeiras corporativas²⁷¹. Isso os teria tornado mais defensivos e menos incisivos, como “‘cães de guarda que nunca latem’ porque não há incentivos para isso” (POWER, 2007, p. 338).

No caso da auditoria do setor público no Brasil, as opiniões sobre as contas aparecem como conclusões de extensos relatórios, que trazem recomendações e determinações²⁷² aos controlados, que em regra se esforçam para cumpri-las. Assim, as consequências da auditoria não são limitadas como nas situações mencionadas por Power. A punição a auditores públicos por opiniões que venham a revelar-se equivocadas ou inconsistentes não é praxe no país – as sanções ficam reservadas aos auditados. Chega-se ao ponto de o “cão de guarda” latir para qualquer um, mal-intencionado ou não. Esse diagnóstico foi feito pelos entrevistados 1, que tem experiência de trabalho no TCU, e 3 e 4, que têm experiência em gestão pública federal.

O TCU já chegou a vocalizar seu descontentamento com a dificuldade na cobrança “dos débitos e multas impostos pelo Tribunal, em virtude da fragilidade das deliberações do TCU enquanto títulos executivos” (BRASIL, 2006b, p. 235), como visto no primeiro ensaio. Os títulos executivos decorrentes de acórdãos condenatórios do TCU têm natureza extrajudicial, sendo passíveis de contestação judicial, o que torna as decisões do Tribunal menos efetivas do que se os títulos tivessem natureza judicial. Mas isso não impediu a expansão da atuação do Tribunal, nem faz com que seus controlados deixem de buscar seguir a maior parte de suas recomendações e determinações.

Em suma, a mensagem de Power nesta seção é que a questão do equilíbrio culpabilização/aprendizado é função do ambiente institucional (que no Brasil é desfavorável aos controlados, detentores de menos garantias que os controlados em outros países), da disponibilidade de uma “escada de *enforcement*” (que é incipiente no TCU) e

²⁷¹ Ao tratar desse fenômeno, Power aparentemente está se referindo a países como EUA e Reino Unido.

²⁷² E recomendações que têm peso de determinações, como visto no primeiro e no segundo ensaios.

da estrutura de incentivos aos auditores (que no Brasil não estão sujeitos a punições como em outros países).

9.4.2 Base de conhecimento

Na teoria da explosão de auditoria, Power indica duas fontes principais de conhecimento usadas para pautar os trabalhos de fiscalização: a auditoria financeira e a certificação de qualidade. A essas ele acrescenta a lógica profissional da avaliação, que é específica para cada área de política pública, e está ligada ao conhecimento mais profundo de profissionais que se especializam nessas áreas. “O *mix* desses três elementos pode variar com o tempo, e a teoria da explosão de auditoria sugere que em alguns cenários os dois primeiros vieram a colonizar o terceiro” (POWER, 2007, p. 339).

Mesmo nos casos em que os mandatos das EFSs incluem auditoria de performance, que demanda conhecimentos mais profundos sobre as áreas de políticas públicas avaliadas, esse *mix* varia, “sugerindo fricções operacionais consideráveis na transição da auditoria de regularidade [ou de conformidade] para a de *value for money* [ou de desempenho]” (POWER, 2007, p. 339). Segundo Power,

Esses atritos têm muito a ver com a base de conhecimento herdada da auditoria. Noções de desempenho definidas em termos de custo-benefício, economia e regularidade financeira reforçarão a financeirização do processo de auditoria e inspeção. Noções de desempenho baseadas em valores de qualidade, eficácia e *outcomes* além dos *outputs*²⁷³ manifestos podem resultar em um processo de auditoria no qual a linguagem do julgamento profissional ainda tem voz. E, como sugerido acima, o efeito da explosão de auditoria será atenuado pela existência de estruturas de justificativas e avaliações robustas para determinar o “bom” ensino, a “boa” medicina, o “bom” trabalho social como sistemas alternativos de conhecimento. (POWER, 2007, p. 339)

No Brasil, a perspectiva mais tradicional da auditoria financeira também convive com a perspectiva mais moderna da auditoria de performance, e com a lógica profissional da

²⁷³ *Outcome* é aquilo que precisa ou se quer atingir, um resultado. *Outputs* são as ações ou itens necessários para atingir um *outcome*.

avaliação, específica para cada área. O problema é justamente o que foi colocado por Power: a lógica da avaliação específica de cada área de política pública muitas vezes acaba colonizada pelas lógicas financeira e de performance. Caberia maior deferência do controlador aos conhecimentos específicos de cada área controlada. Note-se que, como dito anteriormente, o TCU encontra menos espaço para intervenção junto a órgãos e entidades mais capacitados.

Um exemplo citado por Chaves (2021) envolve tanto a questão dos conhecimentos específicos dos auditados quanto a do uso de sistemas nas fiscalizações. A pesquisadora trata de um cruzamento de dados para a identificação de possíveis fraudes no Programa Bolsa Família (PBF) em que a base de dados cotejada com o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)²⁷⁴ foi o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam)²⁷⁵. O TCU criticou o MDS por indícios de fraude, mas o ministério “levantou evidências de casos de indício de erro na base do Renavam e não do Cadastro Único (os chamados ‘laranjas’), demonstrando que essa não é uma base qualificada a ser utilizada nas ações de qualificação cadastral” (CHAVES, 2021, p. 222). Isso aponta tanto para as fragilidades do uso de sistemas quanto para a importância da deferência aos conhecimentos dos controlados.

9.4.3 Organização formal e independência

A independência é um fator crucial do desenho dos trabalhos de auditoria e inspeção, e segundo Power é fonte constante de controvérsia. Envolve quatro dimensões: epistêmica, relacional, de incentivos, e formal.

A dimensão epistêmica refere-se ao grau de dependência do auditor em relação ao auditado quanto a conhecimentos específicos, e a quanto o processo de auditoria opera apoiado em sua própria base de conhecimento. Em áreas mais complexas, é normal haver maior dependência epistêmica, “apesar de que a teoria da explosão de auditoria sugere

²⁷⁴ Usado para registro dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

²⁷⁵ Acórdão 906/2009-TCU-Plenário.

que os auditores desenvolvem suas próprias formas de conhecimento baseadas em sistemas capazes de evitar muito dessa complexidade” (POWER, 2007, p. 339).

No caso brasileiro, foi possível notar, no primeiro ensaio, que o TCU já foi extremamente dependente das informações produzidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, uma vez que elas eram praticamente replicadas sem crítica nos Relatórios sobre a PCPR nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988. Mas, com o passar do tempo, o Tribunal desenvolveu seus próprios meios de averiguação, e os relatórios se tornaram extremamente críticos. Essa evolução, contudo, não ocorreu com a mesma intensidade em todas as áreas de políticas públicas. Mais uma vez, possivelmente em muitos casos caberia uma maior deferência dos auditores em relação aos conhecimentos dos auditados, não no sentido de replicar informações, mas de tentar compreendê-las e levá-las em consideração.

Ao falar sobre a dimensão relacional ou social da independência, Power atenta para o fato de que “os benefícios de aprendizado e troca de informações advindos de uma baixa distância relacional e alta mutualidade representam um *trade-off* contra os riscos de captura do auditor” pelo auditado (POWER, 2007, p. 339). Possivelmente daí vem parte da relutância do TCU em relação à regulação responsiva, que contempla certo grau de mutualidade com o auditado (nos degraus mais baixos da “escada de *enforcement*”).

Outra dimensão é a dos incentivos, que deveriam conferir independência em relação aos auditados. Se os auditores forem remunerados pelos auditados, sem outros mecanismos que afastem a dependência econômica, o desenho estará falho. Não é o caso no Brasil, onde o orçamento consolidado pelo Poder Executivo é elaborado em conjunto com os demais poderes e votado pelo Congresso, que pode fazer os ajustes que julgar necessários, dentro de certos parâmetros.

Por fim, tem-se a dimensão formal da independência em relação aos auditados, que na opinião de Power é a dimensão mais visível, e a menos importante. Ele lembra que a maioria das EFSs é constitucionalmente independente do Poder Executivo – e do processo de elaboração de políticas públicas. “No entanto, como notado acima, a explosão de auditoria foi caracterizada pelas EFSs se transformando na prática em intérpretes das políticas públicas” (POWER, 2007, p. 340), o que pressupõe proximidade.

A despeito da desimportância que Power confere a essa dimensão, no Brasil o TCU mostra-se extremamente cioso de sua imagem de “órgão independente e autônomo”²⁷⁶ em termos formais. Constitucionalmente, a independência em relação ao Poder Executivo ficou maior por conta do dispositivo sobre as indicações para o cargo de ministro (artigo 72). Antes da Constituição de 1988, o presidente da República era responsável por todas as indicações de ministros do Tribunal, o que minava a independência da corte de contas. Com a CF/1988, o Congresso Nacional tornou-se responsável por indicar a maior parte dos ministros (indica os nomes para seis das nove vagas do colegiado²⁷⁷)²⁷⁸.

Há quem considere que o Tribunal é subordinado ao Legislativo, por sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional na função do controle externo. O entendimento majoritário no meio jurídico, contudo, é de que o TCU não faz parte de nenhum dos três poderes, sendo, portanto, um órgão independente. E é isso que o TCU busca frisar sempre que possível. Contudo, como previsto na teoria de explosão de auditoria, o TCU tornou-se, sim, um intérprete das políticas públicas, ou, nas palavras de Sundfeld e Câmara (2020, p. 21), “uma espécie de instância revisora geral de diversas decisões administrativas”, o que indica que adentrou a jurisdição própria do Executivo, removendo, sob esse ponto de vista, seu distanciamento.

9.4.4 Processo e estilo operacional

A auditoria ou inspeção pode ser um processo previsível e rotineiro ou pode ser “mais baseada em ‘aleatoriedade artificial’ envolvendo visitas surpresa”, explica Power (2007, p. 340). O primeiro tipo permite que a organização inspecionada se prepare, e é mais adequado a situações em que há ambiguidade de informações e necessidade de diálogo. O segundo tipo faz sentido quando a performance é facilmente verificável (número de

²⁷⁶ Ver <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>.

²⁷⁷ As outras três são indicações do presidente, sendo que duas delas devem ser nomes de servidores do próprio TCU, escolhidos, alternadamente, entre auditores e procuradores do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal. Na prática, o presidente só tem liberdade total para a indicação de um nome.

²⁷⁸ Isso torna o TCU mais independente do Executivo, mas mantém o colegiado com características iminentemente políticas, graças às escolhas feitas pelo Congresso.

alunos numa sala de aula ou de prisioneiros numa cela, por exemplo), sem a necessidade de recurso a sistemas de controle.

Power também constata que o foco da auditoria ou inspeção pode estar ou nos sistemas de controle dos auditados, ou em sua performance de primeira ordem (os resultados das políticas públicas). A primeira opção, de “controle do controle”, pode gerar os efeitos colaterais já mencionados neste ensaio, e está fortemente relacionada à abordagem baseada em risco.

O TCU costuma combinar auditorias rotineiras com outras, que podem usar a abordagem de risco para orientar a seleção de objetos de auditoria, mas normalmente sem a realização de visitas surpresa. Segundo o documento “Auditoria Governamental”, utilizado em treinamentos do TCU, “[u]ma pergunta que sempre é feita nessa fase [de providências administrativas preliminares às auditorias] é se a equipe deve avisar ou não o órgão auditado. A resposta é SIM, exceto quando o elemento surpresa for indispensável para o alcance dos objetivos da auditoria” (BRASIL, 2011a, p. 220, grifo dos autores).

Outra questão colocada por Power é se existe autorreflexão sobre os efeitos colaterais dos processos de auditoria, como custos de conformidade e outras consequências adversas da explosão de auditoria. O autor reconhece que provavelmente esse aspecto do redesenho da auditoria é difícil de equalizar. Mas ressalta que “mesmo uma análise limitada da relação custo/benefício já seria um começo modesto” (POWER, 2007, p. 341).

O TCU não demonstra disposição para uma autorreflexão séria nesse sentido. O indicador de relação custo/benefício que o Tribunal divulga anualmente é opaco e não leva em conta os custos de conformidade. Trata-se de um indicador que o TCU inclui em seus *Relatórios Anuais de Atividades*, chamado “benefícios das ações de controle”, como visto no primeiro ensaio. A ideia é de aferir qual seria o retorno econômico advindo da atuação do Tribunal. Quando cotejada ao custo de funcionamento do órgão, essa informação proporcionaria uma medida da eficiência de sua atuação, que o Tribunal trata como retornos positivos à sociedade. A conta feita pelo TCU, contudo, inclui tanto recursos efetivamente economizados (pela eliminação de desperdícios, por exemplo), quanto recursos que não configuram economia real (como aqueles provenientes da anulação de

processos licitatórios, que provavelmente serão refeitos)²⁷⁹. Além disso, o indicador pode gerar um incentivo perverso, por estimular o TCU a maximizar condenações para obtenção de cada vez mais recursos por meio de débitos e multas²⁸⁰. E, como dito, não envolve os custos de conformidade. Não se tem notícia de outro indicador que o faça. Ou seja, o que se tem é um indicador que não é transparente e ignora consequências adversas que, como previsto por Power, são invisibilizadas, negadas ou tratadas como irrelevantes.

Houve aproximações recentes do TCU com relação a alguns *stakeholders* com posicionamentos críticos à sua forma de atuação, para colher informações e impressões, conforme informações dadas pelos entrevistados 3 e 4, que têm experiência em gestão pública federal. Mas ainda não se veem reflexos desse movimento sobre as atividades do Tribunal em termos de autorreflexão sobre os efeitos colaterais dos processos de auditoria.

9.4.5 Relatórios e responsabilidade pública

A última dimensão refere-se à comunicação. Power diz que em ambientes onde os auditores relutam em fazer juízos “claros e informativos” sobre os auditados, os relatórios tendem a ser mais padronizados e codificados, de modo a serem acessíveis apenas a uma comunidade de *experts*. Isso contrasta com formas mais “inteligentes” de reporte de auditoria, com narrativas mais extensas e customizadas, acessíveis a um público mais amplo.

No Brasil, há dois episódios curiosos acerca da clareza das posições do TCU em seus documentos. Em 1992, ano do *impeachment* do presidente Fernando Collor, o Parecer do TCU sobre as contas de governo foi ambíguo, deixando ao Congresso, a quem cabe a decisão final sobre as contas presidenciais, a tarefa de definir os rumos a serem tomados. Já em 2014, o Parecer (que veio a dar embasamento técnico ao processo de *impeachment*

²⁷⁹ Embora o TCU não seja transparente a ponto de disponibilizar a memória de cálculo, ele revela (em nota de rodapé no Relatório de 2007) que os indicadores não são relativos ao ano do Relatório, mas ao benefício esperado em cinco anos.

²⁸⁰ Ao condenar mais, e nos maiores volumes possíveis, o Tribunal ampliaria os “benefícios decorrentes das ações de controle” e, conseqüentemente a relação entre benefícios econômicos e custo de funcionamento do órgão, reforçando sua narrativa de eficiência.

da presidente Dilma Rousseff) foi muito claro ao recomendar a rejeição das contas. Ele foi acompanhado de Relatório bastante pormenorizado, embora não necessariamente acessível a um público amplo (até pela “aridez” dos assuntos fiscais e contábeis envolvidos). O fato de o Parecer ter sido claro aparentemente tem pouca relação com a adoção de formas “inteligentes” de reporte de auditoria. A impressão que se tem é de que o TCU se sentiu muito mais confiante em seu papel de auxiliar do Congresso no processo de julgamento das contas de governo em 2015 (quando o Parecer sobre 2014 foi elaborado) – 27 anos após a promulgação da Constituição de 1988 – do que no início dos anos 1990.

Ainda com relação à responsividade pública, nota-se que o TCU não é visto como um órgão aberto à participação social ativa em suas atividades-fim, embora se esforce para estimular isso em seus controlados. Pesquisa publicada em 2020 por Rocha, Zuccolotto e Teixeira mostra que “os TCs não são transparentes, o que limita a social *accountability*, e são muito resistentes à participação social” (p. 201). Isso inclui o TCU: no quesito participação cidadã, o TCU alcançou um nível de atendimento de quesitos propostos pelos pesquisadores de apenas 32,1%²⁸¹. “Assim, os TCs permanecem distantes ou mesmo insulados da sociedade e isso não traz benefícios nem para essas instituições nem para a sociedade” (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020, p. 216).

9.5 CONSOLIDAÇÃO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O TERCEIRO ENSAIO

Começando a discussão pelo desenho de auditoria, parece haver espaços, no caso do TCU, para ajustes na maioria das dimensões propostas por Power. Mas também há casos em que não parece haver maior necessidade de redesenho.

Talvez a dimensão com mais chances de implementação de melhorias seja a da lógica institucional e sanções, visto que o TCU pode avançar em termos de regulação responsiva, adotando um *mix* mais produtivo entre cooperação e sanções. Os entrevistados 1, que tem experiência no TCU, e 3 e 4, que têm experiência em gestão pública federal, veem

²⁸¹ E ainda assim ficou entre os cinco melhores tribunais de contas (TCs), dentre os 32 analisados.

necessidade e até mesmo espaço para que isso ocorra, mas o entrevistado 2, que tem experiência profissional no TCU, não vê essa mudança como relevante.

Embora o fato de ter os indivíduos como alvo das sanções ser algo costumeiro no modelo de tribunal de contas (em contraste com os modelos de auditor geral e conselho de contas), no caso do TCU esses indivíduos aparentemente têm menos garantias processuais do que em outros países que adotam o mesmo modelo. Novamente, os entrevistados 1, 3 e 4 concordam com esse diagnóstico, mas não o entrevistado 2. Para Salles (2018, p. 187), a solução para que haja mais garantias seria rever a LOTCU, “a fim de que as funções de fiscalização e instauração de seus processos sejam feitas pelo órgão independente do Ministério Público de Contas”, como ocorre em outros países que adotam o mesmo modelo. Mas é possível que a iniciativa de propor um novo projeto ao Congresso tivesse de partir do próprio Tribunal. Segundo todos os entrevistados, isso é muito improvável. Mas o entrevistado 4 acha que não é impossível. Já na opinião de Chaves (2020)²⁸², não seria necessária a iniciativa do TCU, uma vez que não cabe ao Tribunal a reserva de iniciativa em questões processuais, como aquelas relacionadas às garantias. Quem teria de iniciar esse movimento seriam os legisladores. Por ora, eles ainda não se mostram interessados em fazer esse movimento.

Na dimensão base de conhecimento, parece haver espaço para aprimorar o *mix* entre os conhecimentos das auditorias de finanças e de performance e os da área específica que está sendo auditada, com maior deferência do controle a esta última. Na dimensão da organização formal e independência, não há muitos problemas. Caberia maior deferência em termos epistêmicos e um melhor *trade-off* entre proximidade (cooperação) e distância (independência). Já na dimensão processo e estilo operacional, o grande problema é a diminuta autorreflexão do TCU sobre os efeitos colaterais da auditoria. Aos poucos o Tribunal se abre para falar mais do tema, mas ainda não há impactos visíveis disso em sua atuação. Por fim, em termos de responsividade, o TCU costuma fazer relatórios completos, porém pouco acessíveis. Mas é provável que o maior problema seja sua baixa permeabilidade à participação social ativa.

O TCU poderia avançar de maneira incremental na maior parte das possibilidades de redesenho descritas acima. Porém provavelmente haveria resistências, em especial no que

²⁸² Consultor legislativo do Senado Federal cujo texto foi publicado como um documento do Senado.

diz respeito a admitir abertamente os efeitos perversos do controle externo. Isso enfraqueceria a narrativa que coloca o Tribunal como “guardião da moralidade pública e do bom uso dos recursos públicos”, que é muito cara à corte de contas e vem rendendo bons frutos ao longo de muitas décadas, como visto no primeiro e no segundo ensaios. Em outra frente, a das garantias aos auditados, a proposta de uma mudança mais radical, com a revisão da LOTCU, dificilmente chegaria a ser considerada, porque envolveria ceder poder ao Ministério Público de Contas. Além disso, seria uma manobra muito arriscada, uma vez que o Tribunal não teria controle sobre as modificações que parlamentares poderiam vir a fazer na Lei. Existe a possibilidade de a iniciativa vir dos parlamentares, mas até hoje não se notou movimentação nesse sentido.

Quanto à aplicação da teoria da explosão de auditoria ao Brasil, vamos primeiramente listar os elementos colocados por Power (2007) como determinantes do fenômeno de modo geral (e em especial no Reino Unido):

- o papel da EFS nas políticas públicas antes e depois dos anos 1980;
- a passagem da atuação *ex-ante* para a atuação *ex-post* do controle;
- a construção da auditoria de performance (operacional) sobre as bases da auditoria tradicional;
- as reformas gerencialistas;
- a demanda por *accountability*, as restrições fiscais, a preocupação com *accountability* de performance e o foco no consumidor;
- a auditoria como motor de reformas gerencialistas;
- o grau de importância das abordagens legalistas;
- a contabilidade, a certificação de qualidade e os sistemas auditáveis;
- os sistemas de controle de gestão.

Vamos agora analisar a evolução da situação do Brasil país na seara do controle externo e da auditoria em décadas recentes.

A partir da Constituição de 1988, “o órgão responsável pela fiscalização financeira do Estado [o TCU] passou por um processo progressivo e constante de alargamento de suas competências, com notável ampliação do alcance de seu controle e do rol de sujeitos controlados” (GIAMUNDO NETO, 2019, p. 21). Esse processo ganhou *momentum* na segunda metade dos anos 2000, como visto no primeiro ensaio e apontado por Sundfeld

e Rosilho (2020). Segundo Dutra e Reis (2020, p. 34), atualmente “[n]ão há notícia de corte de contas que exerça tamanha influência, ou, mesmo, comando, sobre a regulação de serviços públicos”.

As evidências apontam, pois, para a ocorrência de uma explosão de auditoria no Brasil, no tocante à atuação do TCU. Esse fenômeno, contudo, aconteceu bem depois da explosão de auditoria descrita por Power no Reino Unido. A questão que se coloca é: os determinantes da explosão no Brasil guardam relação com os britânicos?

Existem pontos de convergência, como fato de a auditoria de performance, uma novidade de contornos gerencialistas, ter sido implementada sobre as bases da auditoria tradicional de conformidade. Mas há várias dessemelhanças. A principal delas é que a NGP, que teve seu grande momento no Brasil na segunda metade dos anos 1990 (e que até hoje influencia vários aspectos das políticas e da gestão pública nacionais), não estava entranhada aqui como esteve no Reino Unido. Ninguém menos que o próprio Bresser Pereira (2002) afirmou que, em 1995: as reformas gerencialistas não estavam na agenda do país; os preceitos da NGP não haviam aparecido nos projetos da coalizão que venceu as eleições; e as ideias sofreram oposição ao serem expostas à opinião pública. Assim, o mais importante pilar da teoria de Power se apresenta de maneira bem diferente no caso brasileiro.

É bem verdade que houve uma explosão de regulação de inspiração gerencialista nos anos 1990, mas não como resultado de um clamor profundo por isso. Foi um processo resultante da decisão do Poder Executivo federal de implementar no Brasil as reformas que estavam ocorrendo em outras partes do mundo – incluindo as privatizações e a criação das agências reguladoras. Não houve um papel ativo da EFS (o TCU) como agente transformador naquele momento – havia ministros do TCU antigos, que estavam nos cargos desde antes da promulgação da Constituição de 1988, e que não tinham interesse em liderar processos inovadores. Até mesmo a adoção de sistemas de gestão e de autogestão de risco iniciou-se no Brasil por obra do Poder Executivo.

O TCU foi adquirir um papel mais proeminente, de agente de mudança, em anos recentes, pois “tornou-se uma agência de avaliação de políticas, e tornou-se uma agência de melhoria da gestão pública”, com um papel de medição do desempenho da administração pública que o Poder Executivo não tem sido capaz de exercer, segundo o entrevistado 4,

que tem experiência na gestão pública federal. Ele também fez referência ao protagonismo do TCU nas discussões sobre governança pública no país – ainda que com algumas deficiências metodológicas, como ter usado a governança corporativa como parâmetro inicial.

O entrevistado 3, que também tem experiência na gestão pública federal, seguiu linha semelhante ao dizer que

a massa crítica que o TCU produziu sobre governança [pública] nos últimos anos é impressionante. Particularmente à luz do déficit de capacidade do governo. Nos últimos doze anos houve uma erosão do Executivo. De poder, de capacidade, de inteligência. (...) Porque também [os servidores do TCU] estudaram, têm tempo, focaram nisso, enquanto o Executivo está aí feito ‘barata tonta’.

Um indicativo importante de como foi possível que o TCU ganhasse tamanha proeminência na gestão e nas políticas públicas vem do próprio texto de Power, em seu penúltimo parágrafo, quando ele afirma que “[a] dificuldade é que mais monitoramento de vários tipos é uma solução fácil e politicamente aceitável para problemas e escândalos percebidos nos setores público e privado”. E como isso se encaixa no caso brasileiro?

Escândalos de corrupção (como os dos anões do orçamento, da compra de votos para a reeleição, dos bingos, do mensalão e da Lava Jato) alimentaram demandas da sociedade por moralidade pública, o que fortaleceu ainda mais o controle e o TCU, que já vinham paulatinamente ganhando espaço desde a redemocratização e da Constituição de 1988. Estava dado o terreno propício para que o Tribunal, com grande habilidade, aproveitasse oportunidades para criar, usar e reinterpretar regras que ampliariam suas possibilidades de atuação, como foi mostrado no primeiro e no segundo ensaios. O entrevistado 3 foi enfático ao afirmar a centralidade da corrupção, no caso brasileiro, para o processo de expansão do controle, ofuscando questões de eficiência e de desempenho. Segundo ele, a corrupção “prevaleceu de uma forma pervertida, porque não é bem no controle da legalidade, é um controle da intencionalidade, da presunção, e aí vai a politização toda que houve”, disse o entrevistado, referindo-se em especial à politização observada no âmbito da Operação Lava Jato e do *impeachment* da presidente Dilma.

As demandas por moralidade pública e combate à corrupção teriam, assim, pautado a inclusão de dispositivos sobre controle na CF/1988 e, nos anos seguintes, a elaboração da

Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU, entre outras normas²⁸³, num encadeamento que se auto reforçou ao longo do tempo e transformou o Tribunal num órgão com poderes que muitos consideram não encontrar paralelo em outras EFSs pelo mundo.

Em suma, observa-se que os processos que culminaram com a explosão de auditoria (ou de controle externo) no Brasil parecem ter sido diferentes daqueles descritos por Power, principalmente para o Reino Unido, em termos de forma, tempo e intensidade. Mas o resultado, ao final, foi semelhante: EFSs que eram relativamente invisíveis e praticamente não exerciam influência sobre a administração pública transformaram-se em poderosas decisoras sobre políticas públicas, com os efeitos perversos retratados na teoria de Power.

²⁸³ Como a Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

10 CONSOLIDAÇÃO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ensaio proposto para esta tese – que investiga a mudança institucional no TCU tendo por base principalmente os Relatórios e Pareceres Prévios do Tribunal sobre as contas do presidente da República – chegou a ser pensado como o único. Ou seja, seria uma tese em formato tradicional. Porém, leituras preliminares feitas para embasar a pesquisa mostraram que trabalhos desenvolvidos por pesquisadores da área do direito tendem a ser muito focados em regras, no seu cumprimento ou na desobediência a elas, incluindo as disputas por seus significados ou por sua substituição. Mesmo sem falar em mudança institucional, alguns desses pesquisadores, ao tratar do controle exercido pelo TCU, levantaram uma grande quantidade material empírico, examinaram-no e extraíram achados que, em sendo reanalisados à luz das teorias neoinstitucionalistas e dos mecanismos causais, poderiam complementar as respostas obtidas a partir do desenho inicialmente proposto para a tese. Além disso, o desenho original deixava sem resposta uma indagação relevante em termos de política comparada: o processo de transformação que se observou no TCU encontra similar em outros países do mundo, ou foi algo específico do Brasil? Veio daí a decisão de organizar a tese no formato de três ensaios.

A organização nesse formato proporcionou respostas obtidas a partir de diferentes fontes e perspectivas, de modo a cumprir de forma mais completa e consistente o objetivo geral da tese, que era de investigar a transformação no TCU e na política de controle externo, desde a Constituição de 1988 até o final do governo Temer em 2018, no intuito de identificar, descrever e explicar os processos de mudança institucional envolvidos e seus mecanismos

O primeiro ensaio funcionou como uma espécie de âncora do trabalho. O modelo analítico utilizado partiu do pressuposto teórico de que teria havido uma combinação de mudanças institucionais abruptas e graduais – envolvendo mecanismos causais relacionados a mudanças radicais e mecanismos de mudança gradual como os propostos por Mahoney e Thelen (2010). As principais fontes usadas, os *Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas do presidente da República*, são documentos anuais que envolvem a fiscalização do Tribunal sobre todas as áreas de políticas públicas em que o Poder Executivo federal atua. Trata-se, portanto, de uma fonte primária bastante abrangente, e o período analisado

foi longo, de 1989 a 2018 (29 anos). Outra fonte utilizada foram os *Relatórios Anuais de Atividades do TCU*, que trazem a visão do órgão sobre sua própria atuação e importância.

A análise foi feita por meio do *process tracing* guiado pela teoria (FALLETI, 2016), sendo que a teoria em questão veio do neointitucionalismo da terceira geração, mais especificamente da concepção de instituições como conformações de *regras, práticas e narrativas* (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Essa escolha metodológica foi o que tornou viável a análise de mais de 14 mil páginas de material empírico, pois pautou definições quanto à codificação do material que facilitaram muito o trabalho. Em linha com o *process tracing* guiado pela *teoria*, optou-se pelo uso do método de *codificação teórica*. Nele, as *instituições* foram escolhidas como categoria primária, tendo em vista o fato de a mudança institucional ser a variável dependente. As *regras, práticas e narrativas* foram escolhidas como subcategorias de codificação teórica. Esse método foi combinado ao de *codificação longitudinal*, em que são estabelecidas matrizes que permitem acompanhar a evolução das subcategorias de codificação em diferentes períodos (cada período correspondendo a um mandato presidencial). Além das *instituições* (regras, práticas e narrativas), foram incluídas nas matrizes informações sobre *ambiguidade, atores e contexto*, cobrindo assim todas as variáveis independentes. Deste modo, foi possível fazer inferências sobre a mudança institucional ao longo dos vários períodos analisados.

Foram identificados, no primeiro ensaio, indícios consistentes da incidência dos mecanismos de *aprendizado político, consequência funcional, dependência da trajetória e feedback positivo*. Em termos de mudanças graduais, foram identificados fortes indícios dos mecanismos de *conversão e sobreposição*.

Os mecanismos de mudança institucional gradual citados acima não se fizeram presentes no primeiro estágio (governos Sarney, Collor e Itamar – de 1989²⁸⁴ a 1994). Embora o contexto fosse favorável (redemocratização e escândalos de corrupção fomentavam forte apoio à intensificação dos controles sobre o Poder Executivo), aparentemente havia certas fragilidades em termos das capacidades do Tribunal naqueles primeiros anos após a promulgação da CF/1988. De início, as análises do TCU sobre as contas presidenciais eram pouco críticas e resumiam-se aos temas levantados pelo próprio Poder Executivo. O Tribunal demonstrava certa timidez nos Relatórios e Pareceres Prévios, deixando ao

²⁸⁴ O governo Sarney teve início em 1985, mas a periodização da tese vai de 1989 a 2018.

Congresso a tarefa de fazer recomendações. Parecia ter aceitado, naquele momento, sua posição secundária no processo (uma vez que o Legislativo é o responsável final pelo julgamento das contas presidenciais), numa postura de cautela e deferência ao parlamento.

Com o passar do tempo há indícios de aumento das capacidades do TCU, que passou a produzir Relatórios e Pareceres Prévios mais críticos no período FHC (1995-2002). O Tribunal começou a trazer recomendações de outras fiscalizações para dentro dos Relatórios e Pareceres Prévios, e a levar recomendações desses últimos para outras fiscalizações, entrelaçando seus instrumentos e tornando todos mais impositivos. Além de fazer recomendações com *status* de determinações, o TCU começou a fazer recomendações em auditorias de desempenho, e a ampliar seu rol de controlados – tudo isso viabilizado por mecanismos graduais de *conversão* (nos primeiros dois casos) e *sobreposição* (no terceiro caso).

Na era Lula (2003-2010), o TCU demonstrou maior nível de maturidade e organização na apreciação das contas presidenciais, com posturas ainda mais críticas. Aumentou o entrelaçamento entre os instrumentos do Tribunal. Foram ampliadas a quantidade de auditorias operacionais, e as áreas de políticas públicas cobertas. Foi nesse período que o TCU deu início à edição de instruções normativas que ampliavam o alcance de seu controle, via mecanismo de *sobreposição*. Os mecanismos graduais do estágio anterior se mantiveram funcionando.

No governo Dilma (2011-2016), os mecanismos de mudança gradual presentes nos estágios anteriores também se fizeram presentes. Naquele momento, o TCU parecia sentir-se à vontade na ativação desses mecanismos. E também apresentava muito mais desenvoltura nos seus Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas presidenciais. Ao rejeitar as contas de 2014, mostrou destreza no uso de regras, práticas e narrativas para justificar sua decisão.

No governo Temer (2017-2018), a despeito de aparentemente continuarem incidindo todos os mecanismos de conversão e de sobreposição dos estágios anteriores, o TCU sofreu alguns revezes. Viu falhar (em parte) sua tentativa de criar atribuições para si mesmo nos acordos de leniência por sobreposição. A CGU acionou o STF contra a instrução normativa que o Tribunal havia sobreposto à Lei Anticorrupção para ter mais

poderes sobre os acordos de leniência. E o Supremo concedeu liminar favorável à AGU. Esse episódio realça algumas das disfunções do subsistema, como a competição exagerada entre controladores e, principalmente, a sobreposição de atribuições entre os órgãos de controle. Para completar, apesar da oposição do TCU, foi aprovada a nova LINDB, que retirou algumas das amarras impostas pelos controladores à atuação dos gestores públicos.

Ao longo de todos os cinco estágios descritos acima, o TCU difundiu narrativas sobre a importância do combate à corrupção e do bom uso dos recursos públicos, colocando o Tribunal como a organização capaz de garantir ambos (e o Poder Executivo muitas vezes como, no mínimo, incompetente). Com o passar do tempo, essas narrativas foram complementadas por outras sobre a eficiência do próprio TCU, e sobre seu papel no aprimoramento das políticas públicas, inclusive em processos decisórios. Tais narrativas apareceram nos documentos analisados não só em forma de texto, mas também de imagens que destacam a organização, a eficiência e o *status* do TCU e de seus membros.

Uma das maiores curiosidades do primeiro ensaio foi mostrar o TCU se comportou tanto como agente *oportunist*a quanto como agente *subversivo* – formas de atuação que se encontram em quadrantes diametralmente opostos na tipologia de Mahoney e Thelen para os mecanismos de mudança gradual. Ele foi oportunista ao explorar possibilidades que existiam no sistema, proporcionadas pela ambiguidade de dispositivos da CF/1988, da LOTCU e do RITCU relativos à fiscalização operacional e ao uso de determinações e recomendações. Essa ambiguidade imprimia alto nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement* das regras, ao passo que não parecia haver interesse em impedir mudanças na interpretação/*enforcement*, ou seja, havia possibilidades fracas de veto. Essa combinação (muita ambiguidade e pouca chance de veto) tende a conduzir ao mecanismo de *conversão*. Nos casos de conversão tratados no primeiro ensaio (determinação *versus* recomendação e realização de auditorias operacionais), como previsto na teoria, as regras originais não foram suprimidas, apenas reinterpretadas e aplicadas de novas maneiras.

Mas, com o passar do tempo, o TCU passou a encarar situações mais difíceis, com pouca latitude de interpretação/*enforcement* das regras, e maiores possibilidades de veto. Tal conformação de variáveis independentes tende a conduzir ao mecanismo de *sobreposição*. Incapaz de mudar as regras originais, o Tribunal, agora na qualidade de

agente subversivo, adicionou novas camadas de regras às regras antigas (nos casos da ampliação do rol de controlados e da edição de INs), de modo a ampliar suas atribuições. Como prevê a teoria, as regras originais não foram descartadas, mas tiveram seu impacto modificado pelas adições. O fato de o TCU ter falhado em ativar o mecanismo em algumas ocasiões (controle sobre a OAB e grande ampliação da participação em acordos de leniência) é um indicativo de que a estratégia da sobreposição tende a ser mais difícil e arriscada. A questão é que o Tribunal, nas ocasiões em que mudou sua forma de atuar, de oportunista para subversivo, o fez em resposta a mudanças nas características da instituição desafiada (nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement*) e do contexto político (possibilidades de veto).

Ainda no primeiro ensaio, foi detectada a presença de isomorfismo e de viés de *accountability* (BEHN, 2001), dada a grande quantidade de recomendações relacionadas a conformidade nos Relatórios e Pareceres Prévios.

O segundo ensaio, que teve como principais fontes os trabalhos de pesquisadores da área do direito, permitiu agregar à análise questões importantes que não constavam do material empírico do primeiro ensaio. Em primeiro lugar, informações acerca dos esforços do TCU para influenciar a redação dos dispositivos da Constituição de 1988 sobre controle externo durante os trabalhos da constituinte (1987-1988). Em segundo lugar, informações sobre a atuação do Tribunal durante a tramitação da Lei Orgânica do TCU (1989-1992). E, em terceiro lugar, informações sobre as mudanças institucionais introduzidas pelo TCU em seu novo Regimento Interno (1992-1993). Percebeu-se que cada uma dessas três instituições (CF/1988, LOTCU e RITCU) acrescentou novas camadas de regras às que existiam anteriormente, no que se poderia classificar como um processo de *sobreposição*, caso se aceite uma certa plasticidade na interpretação do mecanismo (em relação à proposta original de Mahoney e Thelen).

Um exame mais detido da gênese dos dispositivos sobre controle externo que entraram na Constituição de 1988 mostrou que não houve a mudança de paradigma que se imaginava em relação ao regime constitucional anterior. Afinal, o modelo de EFS vigente – o de tribunal de contas – foi mantido. Uma transformação profunda, com a mudança para o modelo de auditor geral, por exemplo, não interessava às autoridades participantes do subsistema (que tiveram grande influência na constituinte), pois isso poderia diminuir seu poder ou até mesmo eliminar seus cargos. Deste modo, as mudanças que ocorreram

poderiam ser vistas como incrementais, resultado do mecanismo de *sobreposição*, desde que se aceite, mais uma vez, uma interpretação alargada do mecanismo (em relação à interpretação de Mahoney e Thelen). Isso afasta um dos pressupostos do modelo analítico, de que a CF/1988 representaria uma mudança drástica em relação ao regime constitucional anterior.

Também seria possível falar, como no primeiro ensaio, no mecanismo de *consequência funcional*, em que uma instituição é reproduzida porque desempenha uma função para um sistema maior. Essa função seria a de controlar a Administração Pública, zelando pelo bom uso dos recursos públicos. Tal função foi robustecida na CF/1988 e, nos anos seguintes, ampliada, detalhada e complementada com a LOTCU, o RITCU e outras normas. A explicação envolvendo o mecanismo de consequência funcional não é antagônica à que envolve sobreposição. Pelo contrário, elas se complementam, pois são as sobreposições que permitem reproduzir, detalhar e complementar as possibilidades de controle pelo TCU. O que diferencia essas explicações é, principalmente, a distância da lente analítica: a que envolve sobreposição observa os eventos mais de perto, a cada dispositivo acrescentado às instituições, e a que envolve consequência funcional observa os eventos à distância, numa perspectiva agregada ao longo do tempo.

É importante lembrar que alguns dos dispositivos das três instituições analisadas (CF/1988, LOTCU e RITCU) continham ambiguidades que abriram espaço para as mudanças institucionais graduais debatidas na parte 2 do segundo ensaio. Nela, foram exploradas as visões dos pesquisadores da área do direito sobre alguns tópicos já discutidos no primeiro ensaio: a realização de auditorias operacionais, o uso de recomendações como se fossem determinações, e a edição de instruções normativas que ampliam poderes do TCU – além do uso de princípios jurídicos imprecisos. Mais uma vez, verificaram-se indícios substanciais dos mecanismos de mudança gradual de *conversão* e de *sobreposição*, corroborando achados do primeiro ensaio. No segundo ensaio também foram observados fortes indícios de isomorfismo, novamente confirmando achados do ensaio anterior. Verificou-se ainda, como no primeiro ensaio, a importância da interação entre *regras, práticas e narrativas* (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

O terceiro ensaio, por seu turno, acrescentou a dimensão comparativa internacional que faltava à análise. Observou-se que os determinantes da explosão de auditoria previstos na

teoria de Power (2007) estiveram presentes no Brasil, porém em formas, tempos e intensidades diferentes.

No Reino Unido, a explosão de auditoria foi observada nos anos 1980 e início dos anos 1990. No Brasil, o fenômeno foi mais notado a partir de meados dos anos 2000. A Nova Gestão Pública (NGP), um dos principais determinantes da explosão de auditoria, não estava entranhada no Brasil do mesmo modo que no Reino Unido. No entanto, não se pode negar que houve forte influência de ideias gerencialistas em vários aspectos do setor público em nível federal a partir de meados dos anos 1990. Essa influência, contudo, não veio pelas mãos dos auditores, como previsto na teoria de Power. Eles não tiveram, naquele momento, o papel de agentes transformadores observado pelo autor entre os auditores britânicos – até porque a permanência no TCU de lideranças antigas, originárias da fase pré-Constituição de 1988, tendia a bloquear inovações no caso brasileiro. A NGP adentrou o serviço público no Brasil, principalmente, em razão da atuação do Poder Executivo. Mas isso não significa que o movimento gerencialista não tenha florescido no TCU. Desde meados dos anos 1990, com a chegada de novos auditores, houve uma “oxigenação” de ideias na organização. Instrumentos gerencialistas como as auditorias de desempenho (que já vinham sendo discutidas no Tribunal), ganharam mais espaço. Porém o TCU só foi adquirir um papel de agente de mudança em anos recentes, passando a atuar como uma agência de avaliação de políticas e de melhoria da gestão pública – funções que o Poder Executivo não tem sido capaz de exercer a contento. A adoção de sistemas de gestão e de autogestão de risco, também inspirada na NGP, e apontada por Power como um determinante da explosão de auditoria, iniciou-se no Brasil por obra do Poder Executivo, mas hoje cumpre a função de proporcionar sistemas auditáveis usados para o controle do TCU.

Um ponto de convergência importante com os britânicos é fato de a auditoria de performance, uma novidade de contornos gerencialistas, ter sido implementada no Brasil sobre as mesmas bases da auditoria tradicional de conformidade, que continua forte no TCU – haja vista o viés de *accountability* observado no primeiro ensaio. O uso do paradigma mais punitivo e menos colaborativo típico das fiscalizações de conformidade adentrou as auditorias de desempenho, subvertendo a lógica de consultoria que esse tipo de instrumento assumiu em outras EFSs pelo mundo.

Um ponto de divergência importante é a centralidade da corrupção, no caso brasileiro, para o processo de expansão do controle – algo que não estava presente na teoria. No Brasil, a corrupção ofuscou questões de eficiência e de desempenho, levando à politização observada no âmbito da Operação Lava Jato e do *impeachment*.

Em suma, observa-se que os processos que culminaram com a explosão de auditoria (ou de controle externo) no Brasil parecem ter sido diferentes daqueles descritos por Power, principalmente para o Reino Unido, não tanto em substância, mas principalmente em termos de formas, tempos e intensidades. O resultado, contudo, foi semelhante: EFSs que eram relativamente invisíveis e praticamente não exerciam influência sobre a administração pública transformaram-se em poderosos influenciadores das decisões sobre políticas públicas.

A pergunta central da tese, sobre os mecanismos que explicam os processos de mudança institucional observados no subsistema da política de controle entre 1988 e 2018, foi respondida pelo primeiro e pelo segundo ensaios, que apontaram a incidência dos mecanismos de mudança institucional gradual de *conversão e sobreposição*, a depender das características da instituição e do contexto político. Também foram identificados mecanismos relacionados a mudanças mais abruptas: *aprendizado político, dependência da trajetória, feedback positivo, consequência funcional*. O modelo analítico que inclui mudanças abruptas e graduais mostrou-se adequado mas, como dito anteriormente, o caráter drástico da mudança institucional ocorrida com a promulgação da CF/1988 não se confirmou.

A pergunta colocada para o terceiro ensaio era diferente: se os fatores determinantes da explosão de auditoria descritos por Power em sua teoria são os mesmos observados na transformação que houve no TCU. A resposta, como dito acima, é que esses fatores estiveram presentes no Brasil, mas em formas, intensidades e tempos diferentes. Além disso, um fator fundamental para a explosão no caso brasileiro – a cruzada anticorrupção, que ofuscou questões gerencialistas de eficiência – não fazia parte do rol de determinantes da teoria de Power.

A investigação sobre a transformação no TCU (e na política de controle externo), desde a Constituição de 1988 até o final do governo Temer em 2018, mostrou que o TCU se tornou a organização poderosa que conhecemos hoje aos poucos. Os atores envolvidos

nos processos foram entrando e saindo do subsistema com o passar dos anos, mas suas ações, quase sempre como parte de conflitos, foram se acumulando em transformações institucionais muitas vezes pouco percebidas de início, mas cujo impacto ao longo do tempo é bastante significativo.

A terceira geração neoinstitucionalista tende a teorizar a agência em termos coletivos, combativos, combinativos, constrictos e cumulativos (os 5 Cs de Lowndes e Roberts). De fato, falou-se muito, nesta tese, sobre o TCU enquanto uma organização (um *coletivo* de atores), ou enquanto uma organização atuando em rede com organizações congêneres. Outros atores também foram frequentemente retratados como coletivos, como o Congresso Nacional. Tais coletivos de atores agiram de forma *combativa*, e a principal bandeira em torno da qual se uniram parece ter sido o combate à corrupção. Outra bandeira levantada por atores favoráveis a mais controles foi a do combate à ineficiência administrativa e do incentivo à melhoria do desempenho na administração pública. Também se detectou um elemento *combinativo*, com a recombinação de elementos institucionais, como as regras, práticas e narrativas, para buscar sua vantagem estratégica. Foi observada, ainda, a *constricção* da agência e do poder, pois os atores foram limitados pelas instituições, e muitas vezes tiveram de agir coletivamente para conseguir obter resultados. Por fim, notou-se a presença do já mencionado elemento *cumulativo*, com mudanças graduais e abruptas se acumulando ao longo do tempo, de modo que ao final do período o TCU havia se tornado detentor de mais “*hard power*” – poder derivado de ameaças críveis proporcionadas pela perspectiva punitivista de controle – e de mais “*soft power*” – conquistado principalmente por meio das narrativas, com seu poder de influenciar preferências. Enfim, o Tribunal tornou-se um ator poderoso e capaz de, em muitas situações, impor sua visão por meio de decisões, determinações e regramentos.

Como dito na introdução desta tese, mais do que investigar os tipos de mecanismos por trás da transformação no TCU e no subsistema da política de controle, o estudo da mudança institucional ajuda a desvendar processos políticos (de disputa por poder e autoridade) envolvendo agentes (individuais e coletivos) e estruturas. Tais processos podem vir a manifestar-se também em outros subsistemas, em especial os que tenham características transversais e preponderância da prática e do pensamento jurídico, como no caso estudado. Poder-se ia pensar numa macrotendência da política brasileira, que perpassa vários subsistemas com as características descritas acima, e que envolveria tentativas de organizações públicas (e de suas respectivas coalizões), especializadas e

com papel coadjuvante, de se engajarem no conflito político envolvendo decisões sobre políticas públicas, chegando até mesmo a contestar a autoridade dos demais Poderes. O Judiciário e o Ministério Público possivelmente se encaixariam, em larga medida, nessa análise, que aqui teve por objeto o TCU. Segundo disse Sundfeld (2014, p. 242), em trecho já citado no ensaio 1:

Contemporaneamente à redemocratização, e em parte por conta dela, houve um impressionante crescimento e fortalecimento tanto das carreiras jurídicas públicas como das instituições²⁸⁵ de controle baseadas no Direito. Elas procuraram se legitimar disputando os espaços de deliberação com os dirigentes e os servidores da administração.

Em quase quatro décadas de democracia, processos conflituosos e fragmentados de mudança institucional propiciaram a expansão da influência e da autoridade dessas carreiras e organizações baseadas no direito em assuntos de políticas públicas que anteriormente eram restritos ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Novos atores – como o TCU, o Judiciário e o Ministério Público – tornaram-se importantes pontos de veto, em muitos casos extrapolando suas funções e competências. Têm-se, assim, novos atores com capacidade propositiva ampliada, com multiplicação de pontos de veto e de contestação das decisões, sem que isso represente necessariamente uma melhora das políticas públicas, ou mesmo do controle democrático sobre elas – visto que as contestações são tecnocráticas, e não democráticas.

Em suma, o modelo proposto nesta tese e os resultados obtidos podem ter potencial para proporcionar aportes úteis a estudos de processos de mudança institucional em outros subsistemas de políticas públicas no contexto brasileiro, especialmente subsistemas transversais em que há preponderância do universo jurídico. Esta possivelmente é uma das principais contribuições desta tese para o estudo da mudança institucional, das políticas públicas e da ciência política.

Uma das grandes lições aprendidas não está relacionada aos achados da tese, mas a como se chegou até eles. A preocupação inicial provocada pela necessidade de processar mais de 14 mil páginas de texto (o material empírico do primeiro ensaio) deu lugar a uma atividade produtiva (e prazerosa) em razão da escolha da metodologia adequada. A

²⁸⁵ A palavra “instituições” é empregada aqui não na acepção de “regras”, mas de “organizações”.

decisão de usar o *process tracing* guiado pela teoria²⁸⁶ foi o primeiro passo. A definição escolhida de uma teoria focada na variável dependente – *instituições* enquanto conformações de regras, práticas e narrativas – foi o segundo. A escolha do método de *codificação teórica*, tendo as regras, práticas e narrativas como categorias a serem buscadas no material empírico, o terceiro. A conjugação desse método com o de *codificação longitudinal*, que permitiu incluir as demais variáveis independentes, comparando a evolução das instituições, ambiguidades, atores e contexto em diferentes períodos, foi o quarto passo. Concluída a codificação e preenchidas as matrizes (que constam do anexo 1), os indícios sobre a mudança institucional emergiram com bastante clareza, possibilitando as inferências.

Algumas das limitações da investigação feita nesta tese envolvem o fato de que o material empírico analisado, apesar de vasto, não reflete toda a atuação do TCU no período – assim sendo, é necessário reconhecer que haverá certo grau de incerteza e incompletude nas inferências realizadas a partir dessas fontes. Outra questão é que, dado o grande volume de material analisado, algumas informações importantes podem não ter sido detectadas, limitando os achados. O fato de os ensaios subsidiários (o segundo e o terceiro) serem amplamente baseados em fontes secundárias também é um limitador. No segundo ensaio, o uso de pesquisas feitas por autores da área do direito, que podem atuar em lides envolvendo o TCU, pode implicar alguns vieses.

A realização da pesquisa permitiu vislumbrar uma série de oportunidades de investigação que não puderam ser exploradas aqui, e que parecem promissoras. Como dito acima, a análise nesta tese envolveu a concepção de agência de uma forma predominantemente coletiva, mas em certos episódios a agência de indivíduos se mostrou fundamental, como no caso da LINDB. O estudo da agência de pessoas como Nardes, Anastasia, Sundfeld e Gaetani dentro do subsistema pode se mostrar uma agenda frutífera. Ainda em termos de atores, outra possibilidade é o estudo do fenômeno, iniciado após o *impeachment* da presidente Dilma, da presença de servidores do TCU em postos de comando no Poder Executivo. Também seria interessante pesquisar as diferentes estruturas e coalizões internas ao Tribunal – nesta tese o TCU foi tratado, de modo geral, “em bloco”, como um ator coletivo. Mas há claras distinções entre a atuação do colegiado, a dos procuradores e

²⁸⁶ Antes mesmo da coleta do material empírico já se tinha o intuito de empregar o *process tracing*, mas não em sua versão guiada pela teoria.

a do corpo técnico dentro do Tribunal, bem como entre as coalizões que perpassam todas essas áreas. E, por falar em coalizões, outra agenda de pesquisa auspiciosa é a que envolve o emprego do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) para a análise da mudança institucional no subsistema da política de controle. Por fim, uma possibilidade que pode ter bons resultados é cotejar o estudo da mudança institucional, como o que foi feito nesta tese, com a evolução dos meios (orçamento, pessoal etc.) à disposição do TCU.

Além dessas agendas, também podem ser exploradas outras fontes, como doutrina interna do TCU, votos dos ministros, matérias sobre o TCU e entrevistas de suas autoridades publicadas na mídia, a produção do Observatório do TCU e as gravações de eventos com participação de atores do subsistema em vídeos disponíveis no YouTube. Sem falar dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas do Presidente da República e os Relatórios Anuais de Atividades do TCU, que, a despeito dos esforços feitos nesta pesquisa, ainda permanecem como fontes pouco exploradas de informações sobre a atuação do Tribunal.

Em novembro de 2022, o TCU assumirá a presidência da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Ao desempenhar esse papel, o Tribunal inevitavelmente se verá diante de novas ideias, novas posturas, novos conflitos. É mais uma agenda de pesquisa que se abre, a ser acompanhada no decorrer dos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ALVES, Maria Fernanda Colaço; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – ENAPG, 2008, Salvador. **Anais** [...]. Maringá, PR: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG254.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Ativismo na jurisprudência do Tribunal de Contas Da União. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Jurisprudência no Direito Constitucional**. Brasília: IDP, 2013. p. 152-171.

ARAÚJO, Saulo. Escola Superior do TCU vai qualificar controle de gastos. **Agência Brasília**, Brasília, 23 nov. 2016. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/11/23/escola-superior-do-tcu-vai-qualificar-controle-de-gastos/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012**: um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013. 486 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**. Transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

AYRES BRITTO, Carlos. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Fortaleza, n. 9, p. 1-12, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977/2011.

BARROSO, Luís Roberto. Tribunais de Contas: Algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 131-140, jan./mar. 1996.

BARZELAY, Michael. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. **Governance**, [s. l.], v. 10, n. 3, Jul. 1997.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019. 319 p.

BEHN, Robert D. **Rethinking Democratic Accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

BÉLAND, Daniel. Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering and Policy Drift. **Social Science Quarterly**, London, v. 88, n. 1, Mar. 2007.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). **Process Tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-37.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005.

BISOL, José Paulo. **TCU: Uma Discussão sobre Ética e Controle do Poder**. Brasília: Senado Federal, 1992.

BOGÉA, Daniel. O Tribunal de Contas da União e a Interpretação Conforme de Regras Regulatórias. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 207-232.

BONIN, Robson. Bolsonaroista que forjou relatórios não terá vida fácil no TCU. **Veja**, São Paulo, 15 jun. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/bolsonarista-que-forjou-relatorios-nao-tera-vida-facil-no-tcu/>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BORGES, André. MP junto ao TCU quer fim de férias de 60 dias para magistrados e membros da corte. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mp-junto-ao-tcu-quer-fim-de-ferias-de-60-dias-para-magistrados-e-membros-da-corte,70003628101>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Denúncia por Crime de Responsabilidade N. 1/2015a** / (DCR1/2015). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 30, de 1991-CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização**. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 105, de 1996-CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização**. Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 108, de 1996-CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização**. Brasília, DF, 1996b.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU lança metodologia para implantação da Gestão de Riscos**. Brasília, DF, 06 abr. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/04/cgu-lanca-metodologia-para-implantacao-da-gestao-de-riscos>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Exposição de Motivos do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890. *In: Revista do TCU*, Brasília, n. 82, p. 253-262, 1999.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000b**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018b**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 88 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de Atividades 2020**. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/2779>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental**. Brasília, DF, 2011a. 355 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 1995**. Brasília, DF, 1996c. 587 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 1996**. Brasília, DF, 1997. 660 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 1997**. Brasília, DF, 1998. 497 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 1998**. Brasília, DF, 1999. 136 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 1999**. Brasília, DF, 2000c. 394 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Governo: Exercício de 2000**. Brasília, DF, 2001. 633 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília, DF, 2017a. 43 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, DF, 2018c. 97 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Nova sede do ISC: conheça a história do Instituto. **União**, v. 31, n. 207, 2016a. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258870DCD01588845BF107EBF>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades do TCU: Exercício 2005**. Brasília, DF, 2006a. 69 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades do TCU: Exercício 2006**. Brasília, DF, 2007a. 72 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2007**. Brasília, DF, 2008a. 82 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2008**. Brasília, DF, 2009a. 87 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2009**. Brasília, DF, 2010a. 119 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2010**. Brasília, DF, 2011b. 93 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2011**. Brasília, DF, 2012a. 123 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2012**. Brasília, DF, 2013a. 159 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2013**. Brasília, DF, 2014a. 119 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2014**. Brasília, DF, 2015b. 237 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2015**. Brasília, DF, 2016b. 141 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2016**. Brasília, DF, 2017b. 94 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2017**. Brasília, DF, 2018d. 176 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2018**. Brasília, DF, 2019a. 217 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2019**. Brasília, DF, 2020. 228 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2020**. Brasília, DF, 2021b. 276 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2001**. Brasília, DF, 2002. 650 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2002**. Brasília, DF, 2003. 610 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2003**. Brasília, DF, 2004. 591 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2004**. Brasília, DF, 2005. 486 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2005**. Brasília, DF, 2006b. 288 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2006**. Brasília, DF, 2007b. 360 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2007**. Brasília, DF, 2008b. 447 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2008**. Brasília, DF, 2009b. 431 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2009**. Brasília, DF, 2010b. 467 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2010**. Brasília, DF, 2011c. 488 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2011**. Brasília, DF, 2012b. 514 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2011. Sumário Executivo**. Brasília, DF, 2012c. 36 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2012**. Brasília, DF, 2013b. 152 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2012. Sumário Executivo**. Brasília, DF, 2013c. 43 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2013**. Brasília, DF, 2014b. 632 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2014**. Brasília, DF, 2015c. 924 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2015**. Brasília, DF, 2016c. 760 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2016**. Brasília, DF, 2017c. 467 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2017**. Brasília, DF, 2018e. 334 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2018**. Brasília, DF, 2019b. 494 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU apresenta contribuições para a criação da Comissão Binacional de Contas de Itaipu**. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-contribuicoes-para-a-criacao-da-comissao-binacional-de-contas-de-itaipu.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASILINO, Carlos. Procurador pede ao TCU que investigue o orçamento secreto de R\$ 3 bi. **Metrópoles**, Brasília, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/brasil/procurador-pede-ao-tcu-que-investigue-o-orcamento-secreto-de-r-3-bi>. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

BRITO, Thiago Groszewicz. O artigo 28 da Lindb e a resistência do TCU. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-04/brito-artigo-28-lindb-resistencia-tcu?imprimir=1>. Acesso em: 4 mar. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da *accountability* horizontal. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 24, p. 207-219, jul./dez. 2021. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.450>.

CALDERÓN, Gabriela Güémez. **Three Essays in Development Economics**. 2012. 171 f. Tese (Doutorado em Economia) – Department of Economics, Stanford University, Palo

Alto, 2012. Disponível em: <http://purl.stanford.edu/zy173tc7393>. Acesso em: 01 dez. 2020.

CAMPANA, Priscilla S.P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 198-216, 2017.

CARLOS Lupi pede exoneração do Ministério do Trabalho. **G1**, São Paulo, 4 dez. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/carlos-lupi-pede-exoneracao-do-ministerio-do-trabalho.html>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CARTA de Porto Alegre. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, v. 31, n. 94, p. 2-3, 1987.

CARVALHO, Victor Nunes. O princípio da eficiência e a reforma administrativa do Estado brasileiro a partir da EC nº 19/98. **Jus.com.br**, [s. l.], dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35060/o-principio-da-eficiencia-e-a-reforma-administrativa-do-estado-brasileiro-a-partir-da-ec-n-19-98>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. Diferença conceitual entre auditoria operacional e avaliação de políticas públicas. **V Fórum Nacional de Auditoria**. Realização do Instituto Rui Barbosa. YouTube, 11 ago. 2020 (73 min.). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/videoteca/v-forum-nacional-de-auditoria-agosto-2020/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU: reserva de iniciativa e adequação da espécie normativa**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2020.

CHAVES, Jêniffer Carla de Paula Nóbrega. **A Identificação de Público-alvo para as Políticas Públicas de Combate à Pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 823-830, Oct. 2011. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1049096511001429>.

COLLIER, David; MUNCK, Gerardo L. **Research on Critical Junctures: Template, Examples, Best Practices**. Disponível em: <http://www.critical-juncture.net/>. Acesso em: 03 abr. 2022.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the Political Arena**: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro precisa avançar, e a hora é agora. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mai. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-31/contas-vista-direito-financeiro-avancar-hora-ago>. Acesso em: 14 fev. 2022.

COSTA, Patricia Vieira da. Brazil's Federal Court of Accounts and its Reaction to Innovation: The Case of Bolsa Família's Decentralized Management Index. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 26, 2021, Lisboa. **Anais [...]**. Montreal: IPSA, 2021. Disponível em: <https://www.ipso.org/wc/paper/brazils-federal-court-accounts-and-its-reaction-innovation-case-bolsa-familias>. Acesso em: 10 dez. 2021.

COSTA, Patricia Vieira da. Bridging the Rift Between Public Management and Auditing in Brazil: A Challenge of Public Governance. INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4, 2019, Montreal. **Anais [...]**. Vaulx en Velin, France: IPPA, 2019. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d12de3d1b0eb.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: Monografias Vencedoras. Brasília, DF, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das Decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 166, p. 1-16, out./dez. 1986.

DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DELLA COLETTA, Ricardo. DEM quer arquivar contas ainda pendentes de Collor. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dem-quer-arquivar-contas-ainda-pendentes-de-collor,1129271>. Acesso em: 10 ago. 2021.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005/1983.

DOBROWOLSKI, Zbysław. Are the Supreme Audit Institutions Agile? A Cognitive Orientation and Agility Measures. **European Research Studies Journal**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 52-62, 2021.

DONADONE, Julio César. Consultoria internacional em expansão e formas emergentes de globalização das trocas e contenciosos gerenciais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 101-125, jun. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702010000100006>

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Editora Singular, 2020.

ENTENDA a CPI dos Bingos. **Folha Online**, São Paulo, 6 dez. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml>. Acesso em: 01 out. 2021.

FALLETI, Tulia G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, [s. l.], v. 21, n. 5, p. 455-462, Feb. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2015.1135550>.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 42, n. 9, p. 1143-1166, Sept. 2009.

FAYOL, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris: Édi-Gestion & Andese, 1916/2016.

FERREIRA, Flávio; VARGAS, Mateus. Governo Bolsonaro afrouxa licitações para acomodar emendoduto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A4, 10 abr. 2005.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito**. Instituições e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 355-381.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Institutional change and *accountability*: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 33-64, jan./abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220192802>.

FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus Morais. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. *In*: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela (org.). **Cobertura Jornalística da Corrupção Política: sistemas políticos, sistemas mediáticos e enquadramentos legais**. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 36-71.

FLYVBJERG, Bent. Case Study. DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. (ed.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2011. p. 301-316.

FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana. Considerações sobre o PL 4253/20 e a futura lei de licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-14/interesse-publico-consideracoes-pl-425320-futura-lei-licitacoes>. Acesso em: 2 dez. 2021.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia. **Voter Behavior Under Compulsory Voting: The Case of Brazil**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GAETANI, Francisco. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 abr. 2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniaio/5468781/governabilidade-da-administracao-em-jogo>. Acesso em: 22 jun. 2018.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As Garantias do Processo no Tribunal de Contas da União: Princípios Constitucionais, Código do Processo Civil/2015 e a Lei e Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, John. The Case Study: What it Is and What it Does. *In*: BOIX, Charles; STOKES, Susan (eds.). **Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 615-630, 2006.

GOULART, Josette. Quem é o procurador do TCU que está no encalço de Bolsonaro? **Veja**, São Paulo, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/quem-e-o-procurador-do-tcu-que-esta-no-encalco-de-bolsonaro/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

GRIN, José Eduardo. **Controle Externo e Policy Making?** Uma análise da atuação do TCU na Administração Pública Federal. Texto para Discussão 2595. Brasília: Ipea, 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Aspectos jurídicos da licitação na parceria público-privada. **Revista Contratos Públicos**, n. 3, mar./ago. 2013, p. 73-97.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. **Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: Nível 2 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Brasília: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/nbasp-2/>. Acesso em: 23 set. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 300: Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional**. Copenhagen, Denmark: INTOSAI Professional Standards Committee, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 23 set. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 1: The Lima Declaration**. Copenhagen, Denmark: INTOSAI Professional Standards Committee, 1998. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_en.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **Brasil e Paraguai formalizam a criação de comissão binacional de contas da Itaipu**. Foz do Iguaçu: Itaipu, 2021. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/brasil-e-paraguai-formalizam-criacao-de-comissao-binacional-de-contas-da-it>. Acesso em: 13 set. 2021.

IZUMI, Maurício Yoshida. **Velhas questões, novos métodos: posições, agenda, ideologia e dinheiro na política brasileira**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. New York, London: Routledge, 2017. p. 135-171.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do Tribunal de Contas da União sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? In: SUNDFELD, Carlos Ari;

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 337-364.

KAPISZEWSKI, Diana; MACLEAN, Lauren; READ, Benjamin L. **Field Research in Political Science: practices and principles**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2015.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LEVY, Jack S. Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference. **Conflict Management and Peace Science**, [s. l.], n. 25, p. 1-18, 2008. <http://dx.doi.org/10.1080/07388940701860318>.

LIMA, Diana Vaz de; BOENTE, Diego Rodrigues; BARROS, Gabriel Lopes. Evidências de Informações *off balance* no Balanço Geral da União. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 18, p. 1-15, 2019. <http://dx.doi.org/10.16930/2237-766220192816>.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 220-242, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190270>.

LO PRETE, Renata. PT dava mesada de R\$ 30 mil a parlamentares, diz Jefferson. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A-1; A4-6, 6 jun. 2005.

LODGE, Martin; VAN STOLK, Christian; BATISTELLA-MACHADO, Julia; SCHWEPPENSTEDDE, Daniel; STEPANEK. **Regulation of Logistics Infrastructure in Brazil**. London: Centre of Analysis of Risk and Regulation (CARR-LSE); Cambridge: RAND Europe, 2017.

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

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter**. The New Institutionalism in Political Science. London: Palgrave Macmillan, 2013.

LYNCH, Julia F. Aligning sampling strategies with analytic goals. *In*: MOSLEY, Layna (ed.). **Interview Research in Political Science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013. p. 31-44.

MADISON, James. Federalist No. 51. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, [s. l.], v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James. **The Legacies of Liberalism**: path dependence and political regimes in Central America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, ca. 1517/2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de; REHEM, Danilo; MERLOTTO, Nara; GABRIEL, Yasser. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 37-70, mai./ago. 2019.

MARTINS, Adelino. Controle externo e *drift* institucional na Primeira República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 275-290, mar./abr. 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210305>.

MARTINS, Carlos E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan. 1989.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I.; SILVA, Fernanda C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, mai./jun. 2013.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. São Paulo: iFHC/Cieplan, 2008. 55 p. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/files/papers/428.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

MENEZES, Monique. La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión. **Desacatos: Revista de Ciencias Sociales**, Cidade do México, n. 49, p. 64-81, 2015.

MIAN, Atif Rehman. **Three Essays in Governance and Banking**. 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge, Massachusetts, 2001.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil**. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MIRANDA GOMES, Luciana de Oliveira. **Processos de Mudança Institucional: estudos de caso de cinco ouvidorias de agências reguladoras federais**. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MONTESQUIEU; Charles S. **Esprit des Lois**, Livres I-V, Précédés d'une Introduction de l'Editeur et Suivis d'un Appendice Contenant des Extraits de Montesquieu et des Notes Explicatives. Paris: Librairie Delagrave, 1748/1887.

MP junto ao TCU pede investigação contra Moro por atuação na Lava Jato. **UOL**, São Paulo, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/03/17/mp-junto-ao-tcu-pede-investigacao-contramoro-por-atuacao-na-lava-jato.htm>. Acesso em: 5 abr. 2022.

MURY, Luiz G. M. Auditorias Operacionais com Foco no Princípio de Efetividade: Breve Panorama dos Tribunais de Contas no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 142, p. 73-87, 2018.

NARDES, Augusto. **Da Governança à Esperança**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.

NORTH, Douglass C. Institutions, **Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OBRAS do TCU custarão R\$ 128 mi aos cofres públicos. **Veja**, São Paulo, 28 jan. 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/obras-do-tcu-custarao-r-128-mi-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Polyarchies**. Kellogg Institute, Working Paper No. 253, Apr. 1998.

OECD. **Supreme Audit Institution and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight**. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.

OLIVEIRA, Anderson Marcio. **Intervenção Regulatória do TCU: uma avaliação empírica nos processos de concessão da ANTT, ANTAQ e ANAC**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, Marina. TCU abre procedimento para investigar compra de vacinas e voos da FAB. **Congresso em Foco**, Brasília, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/seguranca-publica/tcu-abre-procedimento-para-investigar-compra-de-vacinas-e-voos-da-fab/>. Acesso em: 22 dez. 2021.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade**. 2017. 182 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEIXOTO, João Paulo M.; LIMA, Nelia Pamplona C. O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 141, n. 36, p. 181-199, 1999.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

PESSANHA, Charles. O congresso externo sob controle das contas do tribunal nacional. **Insight Inteligência**, São Paulo, v. 5, n. 21, p. 120-128, 2003.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; DE FINE LICHT, Jenny. Is auditing the new evaluation? Can it be? Should it be? **International Journal of Public Sector Management**, [s. l.], v. 31, n. 6, p. 726-739, 2018.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilka. Reflexive watchdogs? How Supreme Audit Institutions account for themselves. **Public Administration**, [s. l.], v. 75, p. 313-336, 1997.

POWER, Michael. Evaluating the Audit Explosion. **Law & Policy**, [s. l.], v. 25, n. 3, Jul. 2003. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2003.00147.x>.

POWER, Michael. **The Audit Explosion**. London: Demos, 1994.

POWER, Michael. **The Audit Society: Rituals of Verification**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

POWER, Michael. The Audit Society – Second Thoughts. **International Journal of Auditing**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 111-119, Mar. 2000. <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>.

POWER, Michael. The Theory of the Audit Explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLITT, C. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990**. New York: Cambridge University Press, 2020.

REICHBORN-KJENNERUD, Kristin. Performance audit and the importance of the Public Debate. **Evaluation**, [s. l.], 2014, v. 20, n. 3, p. 368-385, 2014.

RITTNER, Daniel. O apagão de canetas dos agentes públicos. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 jul. 2018. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-apagao-de-canetas-dos-agentes-publicos.ghtml>. Acesso em: 01 out. 2020.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 157, n. 40, p. 223-251, 2003.

ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social

accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 201-219, 2020.

RODRIGUES, Fernando. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 mai. 1997. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_mer_voto_1.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

RODRIGUES, Fernando. TCU & Eletrobras. **Drive/Poder360**, Brasília, 15 dez. 2021.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SALDAÑA, Johnny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. London: Sage, 2013.

SALLES, Alexandre Aroeira. **O processo nos Tribunais de Contas: Contraditório, ampla defesa e a necessária reforma da Lei Orgânica do TCU**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SALLES, Alexandre Aroeira; FUNGHI, Luís Henrique Baeta. Substituição do Regulador pelo Controlador? A fiscalização do Tribunal de Contas da União nos contratos de concessão rodoviária. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 265-304.

SALVATORI, Daniella Alves de Melo. **Percepções de controladores e controlados: como as auditorias internas nas autarquias e fundações públicas federais podem auxiliar a gestão no alcance dos seus objetivos institucionais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008. <http://dx.doi.org/10.1177/1065912907313077>.

SERPA, Selma M. H. C. **Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos sistemas de avaliação de programas governamentais**. 2014. 325 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.; RADAELLI, Claudio M. The Narrative Policy Framework. *In*: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. New York, London: Routledge, 2017. p. 173-213.

SHEPSLE, Kenneth. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions**. New York: W. W. Norton & Company, 2010.

SILVA, Marcelo K.; RUSKOWSKI, Bianca O. Condições e Mecanismos do Engajamento Militante: um Modelo de Análise. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 21, p. 187-226, set. 2016.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança Institucional, Discurso e Instituições**: políticas públicas de igualdade racial no governo federal. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA PINTO, Paulo. TCU anula investigação de fabricante de hidroxicloroquina. **Poder360**, Brasília, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/tcu-anula-investigacao-de-fabricante-de-hidroxicloroquina/>. Acesso em: 22 dez. 2021.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 175, 1989.

SPECK, Bruno W. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle**: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Porto Velho, v. 1, p. 211-219, 2013.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *In*: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. (ed.). **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO,

André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 19-58.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-144, mai./ago. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. O que melhorar no Direito Brasileiro quanto a estrutura da gestão pública? *In*: MARQUES NETO, F.; ALMEIDA, F.; NOHARA, I.; MARRARA, T. (org.). **Direito e Administração Pública**: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 33-55.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da Regulação e das Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

TÁCITO, Caio. A moralidade administrativa e a nova Lei do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 150, p. 45-53, out./dez. 1992.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; ALVES, Mário Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 75-97, 2011.

TEÓFILO, Sarah. Procurador pede que TCU barre compra de software pelo Ministério da Justiça. **Correio Braziliense**, Brasília, 21 mai. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/05/4926129-procurador-pede-que-tcu-barre-compra-de-software-pelo-ministerio-da-justica.html>. Acesso em: 22 dez. 2021.

THELEN, Kathleen. Institutional Change in Advanced Political Economies. **British Journal of Industrial Relations**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 471–98, Sept. 2009.

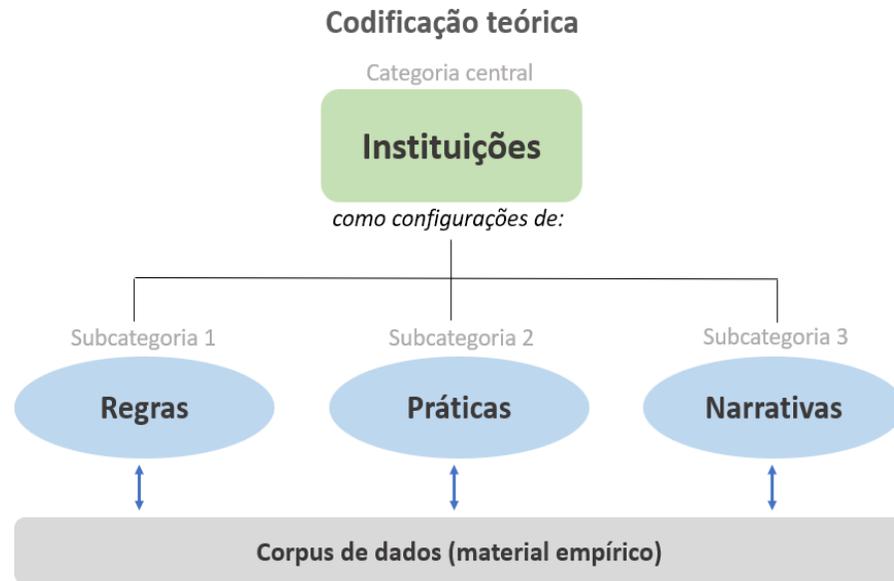
TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 99-112.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. **Politics**, London, v. 31, n. 1, p. 9-18, 2001.

YOU, Hye Young. **Three Essays on Lobbying**. 2014. Tese (Doutorado em Economia Política e Governo) – Department of Political Economy and Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2014. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:12271794>. Acesso em: 01 dez. 2020.

APÊNDICE 1 – Matrizes de codificação



A **codificação longitudinal** (detalhada no capítulo 6) é a que permite observar a mudança nos dados empíricos ao longo do tempo. As divisões temporais utilizadas foram os mandatos presidenciais. O modelo de matriz de codificação proposto por Saldaña (2013) e apresentado nas próximas páginas foi adaptado para incluir todas as variáveis independentes (ambiguidade, atores, contexto).

A **codificação teórica** (detalhada no capítulo 6) envolve o estabelecimento de uma categoria central, com base na teoria e no tema central da pesquisa. A fundamentação teórica usada foi a do neo-institucionalismo de terceira geração na forma exposta por Lowndes e Roberts (2013); o tema central da pesquisa é a mudança institucional. Daí a definição de *instituições* como categoria central. A essa categoria central foram ligadas subcategorias colocadas pela teoria (de Lowndes e Roberts): as *regras*, *práticas* e *narrativas*, que moldam comportamentos e conformam as instituições. A codificação apresentada nas próximas páginas foi feita com base nessas três subcategorias. Todos os documentos do corpus foram lidos e analisados atentamente, em busca de manifestações dessas subcategorias. As regras encontradas no corpus aparecem nas matrizes precedidas da letra R; as práticas são precedidas da letra P; e as narrativas, da letra N. Para facilitar a análise, elas foram numeradas (R1, R2, P1, P2, N1, N2 etc.) dentro de cada mandato presidencial (ou seja, de cada matriz de codificação).

Matriz 1 - Relatório e Parecer Prévio sobre a PCPR – governo José Sarney (1989)²⁸⁷

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância	Ausência
Instituições: regras, práticas e narrativas	N1. Controle externo como contraposição à hipertrofia do Executivo na ditadura N2. Aperfeiçoamento da eficiência, eficácia e efetividade por meio da atuação do controle externo		P1. Repetição acrítica, no relatório, do relato feito pelo Poder Executivo na PCPR	Regras: não aparecem de forma marcada. Ainda não havia PPA, por exemplo. Práticas: não estavam criadas/consolidadas
Contexto	C1. Avanço de instrumentos do controle interno, com o Siape (1989) vindo juntar-se ao Siafi (1987)	C2. Eventos recentes: redemocratização e promulgação da CF/1988	C3. Hiperinflação	C4. Ausências/deficiências no TCU: insuficiência de pessoal qualificado; inexistência de lei orgânica; insuficiência de dotação orçamentária
Atores	Congresso, TCU, Poder Executivo	Congresso, TCU	Congresso, TCU	
Ambiguidade		Ambiguidade de dispositivos da CF/1988 e espaços deixados para definição na legislação ordinária e em normas infralegais (C2)		
Mudança	C1: Criação de sistemas capazes de informar atuação do controle interno – e do externo também	N1 e C2: Expectativa de muito mais controle sobre as ações do Poder Executivo do que havia durante a ditadura C2: A fiscalização pelos controladores externos passa a: 1) contar com nova modalidade, a operacional; 2) alcançar mais sujeitos na administração indireta; e 3) observar mais critérios, como a economicidade	Sem mudança: prática remanescente da ditadura	C4: Nos anos seguintes, o Congresso e o TCU trabalharam para remover todas as limitações apontadas

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

²⁸⁷ O governo Sarney foi de março de 1985 a março de 1990. No entanto, como dito anteriormente, só entraram nesta pesquisa as contas apreciadas após a promulgação da Constituição de 1988. Não foi possível obter os documentos relativos a 1990.

Matriz 2 - Relatório e Parecer Prévio sobre a PCPR – governo Fernando Collor (1992)²⁸⁸

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância	Idiosincrasia	Ausência
Instituições: regras, práticas e narrativas			P1. TCU não levou em conta relatórios de anos anteriores (Congresso dá “puxão de orelha” e sugere prática de articular pelo menos os fatos ocorridos na mesma gestão)		R1. Congresso ainda não havia aprovado (em 1996 ²⁸⁹) uma Lei Complementar sobre PPA, LDO, LOA, normas de gestão financeira e patrimonial e de fundos
Contexto	C1. Lei de Improbidade C2. LOTCU C3. Denúncias de corrupção: PC Farias intermediando interesses privados junto ao governo C4. CPI	<i>Impeachment</i>	C5. Hiperinflação (planos econômicos infrutíferos)	C6. TCU dá parecer (ambíguo) pela aprovação. 1º relatório na CMO, pela aprovação: rejeitado. 2º relatório da CMO, pela rejeição das contas de Collor e aprovação das de Itamar: aprovado (em 1996). Não houve votação final na Câmara ou Senado	
Atores	Congresso, TCU, mídia	Congresso, mídia, Poder Executivo	Congresso, TCU	TCU, Congresso	Congresso
Ambiguidade	LOTUCU deixa espaços de ambiguidade a serem explorados pelo TCU, e aproveita espaços de ambiguidade deixados pela CF/1988			Não há clareza sobre rejeição das contas tomar presidente inelegível ou não	Ausência de regra deixa espaço de ambiguidade em IR 1
Mudança	C1: Reforço no combate à corrupção C2: Complemento às atribuições do TCU dadas pela CF/1988 C3 e C4: Reforço da importância do combate à corrupção		Estabilidade: Em meados dos anos 1990 ainda não havia recursos, organização e massa crítica para TCU mudar P1	C6: Timidez do TCU C6: Controvérsia no Congresso mostra relevância política do processo de contas C6: Possibilidade de inelegibilidade mostra relevância política do processo de contas	

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

²⁸⁸ O governo Collor foi de março de 1990 a dezembro de 1992, quando ele renunciou e sofreu *impeachment* (ele já havia sido afastado de suas funções desde outubro de 1992). Os documentos disponíveis para análise deste período são relativos ao exercício de 1992, referentes à atuação de Collor até o início de outubro, e de Itamar a partir daí, até o final do mandato.

²⁸⁹ Ano em que as contas de 1992 começaram a ser julgadas.

Matriz 3 - Relatório e Parecer Prévio sobre a PCPR – governo Itamar Franco (1993)²⁹⁰

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância	Ausência
Instituições: regras, práticas e narrativas	P1. Tom mais crítico à administração no relatório P2. Sugestão ao Congresso de pedido de providências sobre fragilidade na cobrança da dívida ativa (torná-la efetiva) P3. Sugestão ao Congresso de pedido de providências sobre dificuldade na cobrança judicial de valores devidos ao FGTS (adotar medidas a respeito)		R1. Checagem de conformidade das contas P4. Sugestão ao Congresso de pedido de providências sobre estatais que excederam limite de repasses a fundos de pensão, contrariando LDO e lei das entidades fechadas de previdência privada na APF (não realizar gastos sem previsão orçamentária)	P5. Não existia a prática de o TCU formular recomendações. Isso ficou a cargo do Congresso, que recomendou: P2, P3, P4 e outras (o TCU fez, ele mesmo, essas mesmas recomendações, várias vezes, nos anos seguintes)
Contexto	C1. RITCU (1993) C2. Lei de Licitações (1993) C3. CPI determina ao TCU que encaminhe à CMO lista de obras com indícios de irregularidades graves, resultante de C4 (1994)	C4. Escândalo (1993) e CPI (1993-1994) do orçamento C5. Plano Real (1994)		C6. Ausências/deficiências no controle interno: diagnóstico do TCU sobre a fragilidade do sistema de controle interno do Poder Executivo
Atores	TCU, Congresso	Mídia, Congresso, Poder Executivo	TCU e Poder Executivo	TCU, Congresso
Ambiguidade	Especialmente no RITCU			Falta de clareza sobre TCU poder ou não fazer recomendações
Mudança	C2: TCs passam a receber denúncias de irregularidades, examinar editais e determinar correções			P2 a P4: Não houve mudança de postura do Executivo, e recomendações continuaram aparecendo em anos seguintes

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

²⁹⁰ Usa-se aqui como início do período o ano de 1993, e não o de 1992, porque as contas de Itamar em 1992 já foram comentadas na seção anterior. Além disso, os documentos disponíveis para análise nesta pesquisa são só os de 1993.

Matriz 4 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Fernando Henrique Cardoso I (1995-1998)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. TCU passa a usar as próprias fiscalizações ao avaliar PCPR (auditorias ordinárias e especiais, e fiscalizações solicitadas por terceiros) (1995)</p> <p>P2. TCU passa a fazer referências a determinações de auditorias de anos anteriores (1995)</p> <p>P3. TCU busca ampliar rol de sujeitos e situações submetidos a seu controle (estatais e seu desempenho; entidades fechadas de previdência privada - via Resolução; Itaipu Binacional (1995)</p> <p>P4. TCU ameaça apuração caso não cesse a prática de estourar limite orçamentário em estatais (1997)</p> <p>P5. TCU repreende STN por dificuldade de fazer apurações (1998)</p> <p>N1. Acompanharam os casos de P3, justificando-os</p> <p>N2. TCU defendeu merecer mais recursos para suas novas competências (1995)</p> <p>N3. Aumento do foco em performance e gestão (1995, 1996 e 1998)</p> <p>N4. Discurso da moralidade administrativa (1995 e 1996)</p> <p>R1. TCU afirmou que suas ações foram fortalecidas pelas práticas e regulamentações de procedimentos da LOTCU e do RITCU (1995)</p>		<p>P6. Em 1996 e 1997 o TCU faz sugestões ao Congresso sobre recomendações ao Poder Executivo, a critério dos parlamentares</p> <p>P7. TCU usou Siafi para confirmar dados ou obter informações que o governo não havia dado (1997)</p> <p>P8. TCU não responsabilizou governo por mau desempenho econômico (1988) porque houve esforço para equilibrar contas</p> <p>R2. Ressalvas, recomendações e providências focadas em conformidade das contas</p>
Contexto	<p>C1. Denúncia de compra de votos para EC da reeleição (1997)</p> <p>C2. Privatização das teles (1998)</p> <p>C3. LDOs passam a incluir obras com indícios de irregularidades graves (1997) (como resultado do escândalo e da CPI do orçamento, ocorridos na gestão anterior)</p>	<p>C4. Crises (México, Ásia, Rússia)</p> <p>C5. Controle da inflação</p>	
Atores	TCU, Congresso, mídia, Poder Executivo	Poder Executivo	TCU, Congresso, Poder Executivo
Ambiguidade	<p>P3: Ambiguidade dá espaço para tentar aumentar escopo de atuação</p> <p>R1: Idem</p>		
Mudança	<p>P1 e P2: TCU mais seguro no uso de seus próprios instrumentos</p> <p>N2: TCU começa a tentar ampliar seu escopo de atuação (performance, mais controlados)</p> <p>P4: TCU começa a usar explicitamente possibilidades de sanção como estímulo à conformidade</p> <p>P5: TCU começa a usar <i>shaming</i> para conseguir acessos que lhe são negados</p> <p>N1 a N4: TCU tenta justificar a busca por ampliação de seu espaço de atuação</p> <p>C3: Obras irregulares ficam impedidas de receber recursos públicos federais</p> <p>R1: Ajudou em P1 a P4</p>		

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 5 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Fernando Henrique Cardoso II (1999-2002)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. Recomendações sobre desempenho, inclusive entrando em área de discricionariedade do Poder Executivo</p> <p>P2. Relatórios passam a conter providências do Executivo sobre recomendações de relatórios anteriores (acompanhamento casado com o das contas ordinárias e outras fiscalizações)</p> <p>P3. Ampliar rol de sujeitos (conselhos de fiscalização de exercício profissional – OAB e CFC). TCU e OAB apelam a <i>regras</i> diferentes (1999)</p> <p>P4. Poder Executivo recebeu ressalvas por não cumprimento da LRF, mas outros Poderes, mesmo descumprindo, não receberam (2000 a 2002)</p> <p>N1. Narrativa da austeridade fiscal (impulsionada pela LRF a partir de 2000)</p> <p>R1. Uma série de dispositivos da LRF ensejam novas áreas de checagens de conformidade no relatório (limites de despesas com pessoal, limites e condições para inscrições em restos a pagar, comparativos e demonstrativos diversos)</p>		R1. Continuam sendo feitas muitas recomendações sobre conformidade (a maioria)
Contexto		C1. Tripé macroeconômico (1999) C2. LRF (2000) + mudança Código Penal	
Atores	TCU, Poder Executivo, Congresso	Poder Executivo, Congresso, TCU	
Ambiguidade	<p>P2: Ambiguidade em recomendação que vale como determinação</p> <p>P3: Qual regra usar faz diferença</p>		
Mudança	<p>P1: Narrativa sobre desempenho vira prática; TCU adentra decisões de políticas públicas</p> <p>P2: Fiscalização entrelaçada dá mais peso às recomendações, pois os órgãos e entidades sabem que serão cobrados quando da apreciação das contas ordinárias e em outras fiscalizações (recomendação ganha peso de quase determinação)</p> <p>P3: TCU amplia prática do período anterior. Embate com OAB é especialmente interessante (ambos dominam muito bem o uso de regras)</p> <p>P4: Foco do TCU é responsabilizar o Poder Executivo, não os demais</p>	C2: TCU ganha mais responsabilidades: verificar cumprimento de dispositivos da LRF e receber denúncias	

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 6 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Luiz Inácio Lula da Silva I (2003-2006)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. Incorporação de novas áreas de políticas públicas ao relatório P2. Escolha de temas para avaliação aprofundada no relatório P3. Todos os relatórios foram pela aprovação das contas <i>com ressalvas</i> (antes nem todos tinham ressalvas)</p> <p>R1. TCU reclamou da interpretação restritiva da Receita e do Bacen sobre regras de sigilo (2005)</p> <p>N1. Anticorrupção (inclusive foi área temática em 2005) (ligado a C1 e C2) N2. Resistência de alguns órgãos ao compartilhamento de informações e à transparência, com descaso pela responsabilidade primária pelo controle (2005) (ligado a R1) N3. Necessidade de garantia de acesso do TCU a informações protegidas por sigilo N4. Necessidade de alteração legislativa para que TCU tenha instrumento mais forte que títulos executivos (queriam títulos judiciais) N5. Impossibilidade de cumprir todas as atribuições dado o número de demandas externas (gostariam de controlar totalmente a própria agenda)</p>		<p>R2: Boa parte das ressalvas e recomendações relacionadas a conformidade (CF/1988, PPA, LDO, LOA, LRF)</p> <p>P4. Ressalvas e recomendações sobre práticas contábeis P5. Ressalvas e recomendações sobre questões operacionais (em menor quantidade que as relacionadas a práticas contábeis e regras) P6. Referências a fiscalizações de outras naturezas (que não a da PCPR), destaque para auditorias operacionais P7. Permanece caráter protocolar, descritivo e acrítico nos relatórios/pareceres sobre outros poderes</p>
Contexto	<p>C1. Escândalo e CPI dos Bingos (2004 e 2005) C2. Escândalo do mensalão (2005)</p>	C3. Criação da CGU (2003)	
Atores	TCU, Poder Executivo, Congresso, todos que podem acionar TCU, mídia	Poder Executivo	TCU, Poder Executivo
Ambiguidade	<p>R1: Exímio é explorador das ambiguidades nas regras quando a questão é viabilizar mudanças institucionais, TCU prefere seguir regras ao pé da letra ao fiscalizar o Poder Executivo, mas quer flexibilidade de interpretação quando a questão é acessar informações sigilosas sob a guarda do governo</p>		<p>R2, P4 e P5: Recomendações <i>versus</i> determinações P6: Uso do termo “operacional”</p>
Mudança	<p>P1 e P2: Maturidade e organização do TCU R1, N2 e N3: Aumentam resistências do Poder Executivo (notadamente da área econômica, que tem mais capacidades) ao TCU N3, N4 e N5: TCU intensifica narrativas para livrar-se de limitações (sigilos, sanções via títulos executivos e demandas externas de fiscalização), nas quais tentativas de mudanças estariam sujeitas a poder/pontos de veto (Congresso)</p>	C3: Controle interno ganha força	

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 7 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Luiz Inácio Lula da Silva II (2007-2010)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Diminuição ou fim	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. 1º relatório com fiscalização de obras do PAC (2007)</p> <p>P2. Seção detalhada sobre obras de infraestrutura remetendo a acórdãos (determinações e recomendações) (2007)</p> <p>P3. Relatório cada vez mais fundado na experiência cotidiana de auditoria do TCU – com isso, o Tribunal traz suas determinações e recomendações em acórdãos “para dentro” do relatório, reforçando suas fiscalizações mutuamente (2008 em diante)</p> <p>P4. Muitas referências a auditorias operacionais</p> <p>P5. 1ª menção a eventos com representantes do governo e da sociedade, e a encontros com presidentes da Câmara e do Senado e com a CMO e outras comissões, para subsidiar relatório e parecer prévio (2010)</p> <p>P6. Acompanhamento das ações ligadas à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016 (2010)</p> <p>R1: Relato de uso de medidas cautelares previstas na LOTCU e no RITCU em relação a obras</p> <p>N1. Justificativas para atuação concomitante à realização das obras (contrapondo ideia de que atuação deveria ser <i>ex post</i>) (2007)</p> <p>N2. Mesma linha, justificando atuação concomitante do TCU em edital do serviço móvel pessoal (2007)</p> <p>N3. TCU fala em desvirtuamento das finalidades das fundações de apoio (tradição do TCU de resistência a novos modelos institucionais) (2008)</p> <p>N4. Narrativa da baixa capacidade do Estado de retomar os investimentos em infraestrutura (sem admitir que TCU é gargalo) (2008)</p>		<p>P7. TCU deixou de emitir pareceres <i>prévios</i> sobre as contas do Legislativo, do Judiciário e do MP (TCU passou a julgar diretamente essas contas, portanto pareceres são finais, não <i>prévios</i>)</p>	<p>P8. Acompanhamento rigoroso do PAC (2010)</p> <p>P9. Recursos para obras (do PAC) com irregularidade grave bloqueados, como já ocorria com outras obras desde a LDO de 1997 (2007)</p>
Contexto	C1. PAC 1 (2007) e PAC 2 (2010)	C2. Crise do <i>subprime</i> (2008)		
Atores	TCU, Poder Executivo, Congresso, sociedade		TCU, STF, Legislativo, Judiciário, MP	Poder Executivo, TCU, Congresso
Ambiguidade	<p>P3: Recomendações <i>versus</i> determinações</p> <p>P4: Conceito de auditoria <i>operacional</i></p> <p>N2: Atuação <i>ex ante versus ex post</i></p> <p>N3: Novos modelos institucionais (regras não ambíguas, mas TCU as interpreta “a seu modo”)</p>			
Mudança	P1, P2, P5, R1, N1, N2, N4 (+P8 e P9 da coluna “Constância”): extremamente focado em infraestrutura			

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 8 - Relatórios de Atividades do TCU – governos Lula I e II (2005²⁹¹ a 2010)

	Regras, práticas e narrativas
2005	Narrativa do combate à corrupção
2005	Narrativas que sustentam ampliação do rol de controlados
2005	Narrativa para “suavizar imagem do TCU: controlar não é só punir, é também agir preventivamente (inédita)
A partir de 2005	Prática de registrar no Relatório de Atividades a jurisprudência do período
A partir de 2005	Narrativa sobre os “benefícios das ações de controle”: para ressaltar atuação eficiente (ou retornos) do Tribunal à sociedade
A partir de 2005	Narrativa que dá a entender que o TCU pode <i>anular</i> atos e contratos (a CF/1988 só permite <i>sustar</i> atos, e é dúbia em relação à sustação de contratos pelo TCU)
A partir de 2005	Prática de incluir uma seção sobre a PCPR: nela, o TCU reforça as ressalvas e recomendações feitas nos relatórios e pareceres prévios
A partir de 2005	Narrativa sobre a missão, visão e negócio do TCU (repete-se ao longo dos anos, e as formulações mudam com o tempo)
A partir de 2007	Prática de listar normativos (regras) editados pelo TCU: alguns aumentam o poder do Tribunal (Ex.: IN nº 52/2007, que define o controle do TCU sobre PPPs)*
2007	Narrativa sobre os “benefícios das ações de controle”: nova ilustração reforça ideia de que o TCU é eficiente para gerar resultados para o Brasil
2007 a 2015	Narrativa sobre as “principais ações do TCU”: nova seção destaca temas de grande repercussão em que o TCU atuou, reforçando a ideia de que o TCU evita perdas ao erário e combate a corrupção
2010	Prática de listar normativos (regras) editados pelo TCU: alguns aumentam o poder do Tribunal (Ex.: IN nº62/2010, normas de controle para a Copa de 2014)*

* Isso não fica tão visível nos relatórios e pareceres prévios sobre a PCPR quanto nos Relatórios de Atividades, que congregam as várias INs numa mesma seção do texto.

²⁹¹ Os documentos estão disponíveis a partir do referente ao exercício de 2005.

Matriz 9 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Dilma Rousseff I (2011-2014)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. Defesa da adoção de política fiscal austera (2011)</p> <p>P2. Mesmo com temática mais ampla, de desenvolvimento sustentável, o maior foco foi na área de infraestrutura (2011)</p> <p>P3. Parceria com Banco Mundial e OCDE para fortalecer instrumentos de análise e melhorar relatório (boas práticas internacionais) e menção explícita a alinhamento a boas práticas da Intosai (2011)</p> <p>P4. Estratégia de disseminação do relatório: caderno especial na Revista do TCU, seminário, “Prêmio TCU de Jornalismo” (2011)</p> <p>P5. 1ª menção a “transações atípicas” do Tesouro com o Fundo Soberano, a Caixa e o BNDES (2012)</p> <p>P6. TCU sobe o tom, dizendo que pode rejeitar as próximas contas se o governo não seguir suas recomendações (ou seja, elas têm realmente peso de determinações) (2013)</p> <p>P7. Adoção de recomendações do Banco Mundial e da OCDE: parecer prévio no início (e não mais no final) do relatório (2013)</p> <p>P8. Tema foi governança pública para o desenvolvimento: foco em gestão, cada vez mais auditorias de desempenho no relatório sobre a PCPR e em relatórios sistêmicos (2013)</p> <p>P9. Recomendações diretas para cumprir acordãos (2013)</p> <p>N1. Sobre P5, dizendo que a prática dificulta o entendimento sobre o superávit primário, afetando a transparência necessária à credibilidade das contas, deixando os agentes do mercado desconfiados da real capacidade do governo de obter o superávit (2012)</p>	<p>P10. TCU recomenda ao Congresso rejeição das contas de 2014 (2ª vez na história; na primeira, na ditadura Vargas, o Congresso aprovou as contas)</p> <p>R1. A rejeição em geral baseou-se no fato de as práticas contábeis contrariarem o marco legal, em especial a LRF (2014)</p> <p>R2. Baseou-se também em créditos suplementares sem autorização do Congresso (2014)</p> <p>R3. Baseou-se ainda nas “pedaladas fiscais” que são operações de crédito vedadas pela LRF disfarçadas (atraso de repasses a bancos estatais para despesas com programas sociais) (2014)</p> <p>N2. Existência na literatura econômica de trabalhos que vinculam ajuste fiscal a crescimento econômico (contraposição à narrativa do governo de que um contingenciamento forte teria efeitos econômicos e sociais bastante severos (2014)</p> <p>N3. Executivo desprestigiou Congresso ao abrir créditos suplementares sem autorização dele (mas desprestigiou também TCU) (2014)</p> <p>N4. No parecer prévio, o princípio da legalidade foi mencionado reiteradamente (em oito dentre 12 irregularidades) e o princípio da moralidade apareceu uma vez (2014)</p> <p>N5. Primeira vez que a capa do relatório não teve fotos desde que começou a haver design gráfico das capas, em 2008 (2014)</p>	<p>P11. TCU apresenta “receitas” para boa administração. Em 2011, foi sobre o desenvolvimento sustentável</p> <p>P12. Processo de elaboração do relatório envolveu conversas com Congresso e sociedade civil (2011)</p> <p>P13. Mais “receita” de governo: reduzir disparidades regionais e mais recursos para PNE (2012)</p> <p>P14. Repetição da temática do ano anterior: governança (2014)</p> <p>P15. menção frequente a acordãos do TCU (2014)</p> <p>N6. Ligada a P10: governo induziu uma inverídica aparência de equilíbrio, encobrindo a real situação das contas públicas e, conseqüentemente, permitindo gastos que de outra forma não seriam viáveis (2014)</p>
Contexto	<p>C1. Seis ministros deixaram cargos no 1º ano do governo após denúncias de corrupção (2011)</p> <p>C2. LAI e alteração RITCU (2011)</p> <p>C3. Julgamento dos acusados no mensalão (2012)</p> <p>C4. Jornadas de Junho: manifestações nas ruas em várias partes do país (2013)</p> <p>C5. Lei Anticorrupção (2013)</p> <p>C6. Início da Operação Lava-jato (2014)</p> <p>C7. Copa do Mundo no Brasil (2014)</p>	<p>1ª vez que o resultado primário do setor público consolidado foi negativo desde que os dados começaram a ser computados pelo Bacen (2014)</p>	
Atores	TCU, Poder Executivo, Congresso, Judiciário, mídia, organizações internacionais	TCU – MPTCU, Poder Executivo, Congresso, academia	TCU, Poder Executivo, Congresso, sociedade civil

Ambiguidade			
Mudança	<p>C5: Aumentou controle sobre a Administração e tornou CGU responsável por acordos de leniência</p> <p>P4: Chama atenção da imprensa para a apreciação das contas do governo (2011)</p> <p>P9: Traz a novo patamar a prática de estabelecer uma “conversa” entre diferentes tipos e instrumentos de fiscalização, reforçando-os mutuamente</p>		

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 10 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Dilma Rousseff II (2015-2016)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	P1 e R1. TCU afirmou que auditoria do BGU é feita de acordo com normas de auditoria do TCU, Manual de Auditoria Financeira e normas internacionais como a Issai 1450 (2016) N1. Questão acima reforçou narrativa sobre o caráter técnico do trabalho do TCU, em linha com as melhores práticas nacionais e internacionais de auditoria		P2. Parecer prévio pela rejeição das contas (2015) P3. Segregação das contas de 2016 entre Dilma e Temer (como havia ocorrido com Collor e Itamar) P4. Nem as contas de Collor e de Itamar nem as de Dilma e de Temer tiveram votação concluída no Congresso
Contexto	C1. Direção da Petrobras renuncia após denúncias de corrupção (2015) C2. Protestos em todo o país contra a corrupção e a favor da Lava-jato (2015) C3. Brasil perde grau de investimento C4. Olimpíadas do Rio de Janeiro (2016)	C5. O presidente da Câmara, Eduardo Cunha, acolheu pedido de <i>impeachment</i> lastreado no relatório e parecer prévio do TCU para 2014 (2015) C6. Abertura do processo de impeachment e afastamento da presidente, depois <i>impeachment</i> C7. Eduardo Cunha foi afastado, depois preso por conta da Lava-jato (2016) C8. PEC do Teto de Gastos (2016)	
Atores	TCU, Poder Executivo, organizações internacionais, sociedade civil	Poder Executivo, TCU, Congresso	TCU, Congresso, Poder Executivo
Ambiguidade			
Mudança	P1, R1, N1: TCU sentiu necessidade de reforçar caráter técnico de seu trabalho		

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

Matriz 11 - Relatórios de Atividades do TCU – governos Dilma I e II (2011-2016)

	Regras, práticas e narrativas
2011	Mudança da missão e da visão do TCU
A partir de 2011	Primeira aparição do “carômetro” de ministros, ministros substitutos e procurador-geral do TCU
2012	Seção sobre normativos aprovados no exercício traz a Instrução Normativa nº 70, de 20 de junho de 2012, sobre pré-contratos assinados por estatais licitantes
2013	Reorganização da Secretaria do TCU, estruturando-a em áreas temáticas especializadas
2015	Seção sobre normativos aprovados no exercício traz a Instrução Normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015, sobre acordos de leniência
2015	Mudança da missão e da visão do TCU
2015	Mudança de enfoque do Relatório de Atividades para dar destaque à rejeição das contas de 2014
2016	Idem para as contas de 2015
2016	Único ano em que “carômetro” é substituído por foto do plenário do TCU
2016	Lista de leis que aumentam atribuições do TCU

Matriz 12 - Relatórios e Pareceres Prévios sobre a PCPR – governo Michel Temer (2017²⁹²-2018)

	Aumento ou surgimento	Pico ou ponto de inflexão	Constância
Instituições: regras, práticas e narrativas	<p>P1. Alerta quanto à obstrução dos trabalhos do TCU por parte do Ministério da Fazenda, o que poderia “comprometer a emissão de opinião” (embate com a RFB, que restringiu acesso a informações protegidas por sigilo fiscal) (2017)</p> <p>P2. Questão seguiu em 2018, e desta vez entrou no parecer prévio</p> <p>R1. Análises minuciosas sobre o cumprimento de obrigações da CF/1988 (regra de ouro e teto de gastos), do PPA, da LDO, da LOA e da LRF (2017 e 2018)</p> <p>R2. Alertas do TCU a respeito do risco de descumprimento da regra de ouro e do teto de gastos (2017)</p>		<p>P3. Relatório usou outras fiscalizações e acórdãos para ser mais incisivo com a RFB/MF (2017)</p> <p>N1. Papel do TCU no aperfeiçoamento da performance do setor público, com melhorias relevantes na política fiscal (2018)</p>
Contexto	<p>C1. Greve geral contra mudanças nas leis trabalhistas (2017)</p> <p>C2. Acordo de delação premiada da JBS envolve Temer, Dilma e Lula (2017)</p> <p>C3. Temer acusado de corrupção após divulgação de gravação de conversa com o empresário Joesley Batista (2017)</p> <p>C4. Manifestantes pedem <i>impeachment</i> ou renúncia de Temer (2017)</p>	<p>C5. Lula é condenado no caso do triplex do Guarujá (Lava-jato) (2017)</p> <p>C6. Pena de Lula é ampliada em 2ª instância (2018)</p> <p>C7. Lula é preso (2018) e não pode se candidatar à presidência</p> <p>C8. Bolsonaro é esfaqueado durante campanha</p> <p>C9. Aprovação da nova LINDB</p>	
Atores	TCU, Poder Executivo	Poder Judiciário, Congresso	TCU, Poder Executivo
Ambiguidade			
Mudança	TCU sobe o tom com alertas acerca da RFB e inclusão no parecer prévio e sobre risco de descumprimento da regra de ouro e do teto de gastos	Livres de algumas das amarras do controle, gestores podem atuar de maneira mais flexível	

Obs.: A letra R é usada para indicar regras, P para práticas, e N para narrativas. A letra C é usada para indicar contexto.

²⁹² Temer assumiu em 2016, mas esse período foi analisado no quadro anterior.

Matriz 13 - Relatórios de Atividades do TCU – governo Temer (2017²⁹³-2018)

	Regras, práticas e narrativas
2017	Foco no combate à fraude e à corrupção
2017	Mudança na ilustração dos “benefícios das ações de controle”, com foco na ideia de “ordem”
2017 e 2018	Ápice do uso de imagens das instalações do TCU (edifício-sede) como uma forma de narrativa sobre o órgão
2017 e 2018	Fotos de página inteira do presidente do Tribunal (personalismo)
2018	Foco em avaliação e transparência
2018	Seção sobre normativos aprovados no exercício traz a Instrução Normativa nº 81, de 20 de junho de 2018, sobre a fiscalização dos processos de desestatização, e a Instrução Normativa nº 83, de 12 de dezembro de 2018, que substitui a IN 74/2015, sobre acordos de leniência (recuo do TCU em face de vitória parcial da CGU junto ao STF)

²⁹³ Temer assumiu em 2016, mas esse período foi analisado no quadro anterior.

APÊNDICE 2 – Entrevistas**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Declaro que concordo em ser entrevistado(a) na pesquisa intitulada “Três Ensaios sobre Mudança Institucional no Tribunal de Contas da União”, desenvolvida por Patricia Vieira da Costa como parte dos requisitos para a obtenção do doutorado no Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do professor Paulo Carlos du Pin Calmon (IPOL/UnB).

Fui informado de que:

- Os objetivos da pesquisa são estritamente acadêmicos;
- Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semiestruturada, a ser gravada a partir do consentimento em relação a esta autorização;
- O acesso ao e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu orientador;
- O uso das informações por mim oferecidas é submetido às normas éticas da UnB;
- Posso me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem quaisquer sanções ou constrangimentos;
- Posso contatar a pesquisadora a qualquer momento através do telefone (61) _____ ou e-mail patriciavieira.costa@gmail.com.

Atesto recebimento de uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, ___ de _____ de ____.

Participante: _____

Pesquisadora: Patricia Vieira da Costa

Roteiro das entrevistas e características dos entrevistados

Todas as entrevistas foram realizadas em modo virtual. Os entrevistados foram contatados via *WhatsApp* e, após aceitarem conceder as entrevistas, escolheram data e hora para realizá-las. Em seguida, receberam *links* para os encontros virtuais via *Zoom*.

Durante as entrevistas, o primeiro passo foi a leitura do “termo de consentimento livre e esclarecido”, com a subsequente obtenção de consentimento dos entrevistados. O segundo passo foi uma brevíssima explicação sobre objeto, caso e objetivo da tese, para contextualização. Em seguida foi feita a sessão de perguntas e respostas.

As perguntas foram as seguintes (cada entrevistado respondeu a pelo menos três):

1. Embora o subsistema da política de controle externo aparentemente conte com uma coalizão ligada aos valores de conformidade, moralidade e luta contra a corrupção, não parece haver uma coalizão que defenda a flexibilidade na gestão pública como forma de adaptação a desafios novos e em constante mutação – embora existam vozes que atuam nesse sentido, inclusive dentro do TCU. Você concorda com esse diagnóstico? Por quê?
2. De acordo com a “teoria da explosão de auditoria” do professor Michael Power, a Nova Gestão Pública gerou pressões por desempenho que redundaram em forte aumento das auditorias e no foco da administração pública em performance. Esse novo tipo de auditoria, contudo, desenvolveu-se sobre uma plataforma antiga, a das auditorias de conformidade, gerando distorções. Em sua opinião, a revolução gerencialista observada em países como o Reino Unido manifestou-se com a mesma intensidade e da mesma forma no Brasil? E ela teve alguma conexão com o aumento da atuação do TCU?
3. Existem gestores públicos que veem as auditorias do TCU como uma espécie de consultoria, que os ajuda a argumentar para a melhoria de seus processos de trabalho. Outros reclamam da postura interventiva e punitivista do Tribunal. Você acredita que haja espaço para que o TCU se aproxime mais daquilo que se costuma chamar de “regulação

responsiva”²⁹⁴, com um *mix* entre cooperação e sanções menos tendente a uma lógica punitivista? Por quê? Já soube de experiências nesse sentido no TCU?

4. Há pesquisadores da área do direito que entendem que os indivíduos julgados pelo TCU não contam com as mesmas garantias processuais que são proporcionadas em outros países que adotam o modelo de tribunal de contas (e não o modelo de auditor geral ou conselho de contas). Você concorda com essa avaliação? Por quê?

5. Você já ouviu falar, dentro do TCU, na possibilidade de rever a Lei Orgânica do Tribunal? Acredita que exista alguma possibilidade de isso ocorrer?

6. Você acha que o TCU, em suas auditorias e decisões, leva em conta as restrições e os meios à disposição dos gestores de políticas públicas? Deveria levar?

Após a sessão de perguntas e respostas, os entrevistados foram informados de que em caso de dúvidas poderiam entrar em contato com a pesquisadora a qualquer tempo, por telefone, e-mail ou *WhatsApp*. Foram informados também de que receberiam a versão final da tese, assim que ela estivesse devidamente chancelada pela UnB.

Abaixo, uma lista com as características profissionais dos entrevistados.

# do entrevistado	Características profissionais
Entrevistado 1	Ex-servidor de carreira do TCU e pesquisador
Entrevistado 2	Ex-servidor de carreira do TCU e pesquisador
Entrevistado 3	Ex-gestor público, pesquisador e professor de administração pública
Entrevistado 4	Ex-gestor público, pesquisador e professor de administração pública

Fonte: Biografia dos entrevistados. Elaboração própria.

QUADRO 40 - Características profissionais dos entrevistados

As transcrições das entrevistas estão armazenadas em uma pasta do Google Drive, que pode ser acessada mediante solicitação à autora pelo e-mail patriciavieira.costa@gmail.com. A identidade dos entrevistados não é revelada nas transcrições.

²⁹⁴ Se necessário, mencionar o conceito de “escada de *enforcement*” (AYRES; BRAITHWAITE, 1992) para apoiar a ideia de regulação responsiva, que combina estratégias cooperativas e punitivas, com gatilhos para a atuação do auditor conforme o “degrau da escada” (mais cooperação e aprendizado nos degraus mais baixos, mais culpabilização e sanções nos degraus mais altos).