

DARLAM DO NASCIMENTO

**DIMENSÕES DO DISCURSO: Análise do Discurso do TCU Frente às
Prestações de Contas da Presidência da República (1988-2019)**

Porto Alegre, novembro de 2020.

DARLAM DO NASCIMENTO

**DIMENSÕES DO DISCURSO: Análise do Discurso do TCU Frente às
Prestações de Contas da Presidência da República (1988-2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr^a. Ligia Mori Madeira.

Porto Alegre, outubro de 2020.

PRÓLOGO

Senti uma pulsante vontade e necessidade de dizer algo antes mesmo do consagrado espaço dos agradecimentos. Algo que antecede até mesmo aquilo dito pelo olhar do outro estabelecido no Prefácio. A Epígrafe não era suficiente. Resolvi retomar o prólogo, aquele que antecede a história do teatro grego, mas subverto. Não digo aqui o que está por vir, mas informo o que aconteceu antes, como cheguei a esta pesquisa.

Tomo como início desse discurso o meu primeiro contato com o autor Michel Foucault. Não quero ser presunçoso a ponto de me comparar a este célebre autor, mas de apontar minha grande afinidade e filiação ao seu pensamento, quase que insurgente. Pois bem, lembro que o primeiro contato com o autor foi em meados de 2013, quando tive acesso a uma chamada de encontro de estudantes bastante provocativa, e que tinha como base Foucault e Deleuze. Foi na época que adentrei o Coletivo Ovelhas Negras e iniciei minha trajetória como militante e ativista no tocante a gênero, raça e sexualidade. Dois anos depois eu ingresso no curso de Bacharelado em Políticas Públicas desta Universidade. A liberdade curricular, permeada por uma carga de disciplinas eletivas bastante significativa me possibilitou investigar aquilo que me movia e mobilizava: gênero, raça e sexualidade a partir da defesa dos Direitos Humanos. Mas a vida toma caminhos curiosos, por vezes irruptivos, como poderia dizer Foucault. Em 2017, ao fazer pela primeira vez a cadeira de Economia do Setor Público, com a Prof^a. Dr^a. Rosa Chieza, eu me senti desafiado por um tema completamente alheio daquilo que me debruçava, um campo de conhecimento novo, do qual eu não tinha preparo nenhum. A partir disso aprofundei meus estudos sobre teorias econômicas. Em 2018, fiz a disciplina sobre Governo, controles públicos e transparência, com o Prof. Dr. Luciano da Ros, e o ciclo se fechou e um tema de interesse se consolidou.

Somado ao novo interesse, faço uso das palavras de Foucault em uma entrevista de 1984, para a *Magazine Littéraire*: “[...] Ora, trabalhar é tentar pensar uma coisa diferente do que se pensava antes” (2010, p. 240). Por certo, não havia mais o mesmo interesse em continuar no que antes me mobilizava, o meu campo de desejo já era outro. A escolha específica do Tribunal de Contas da União incorre que o mesmo Tribunal autorizou abertura de Concurso a realizar-se em 2020, adiado o certame frente à pandemia. Logo, há uma soma de esforços de convergir o Trabalho de Conclusão do Curso ao pleito de ingresso na instituição, então o interesse que tenho não é “apenas” reflexivo, no sentido de produzir conhecimento em cima do objeto, mas de me apropriar das dinâmicas da Corte para o fim de tentar conquistar meus próprios objetivos. É tempo de destituir a máscara da pesquisa desinteressada e do narrador que fala dos arautos do Olimpo. Estive por muito tempo no interior do debate sobre os Direitos Humanos para tomar uma posição como essa. Tenho um discurso e esse discurso é, e espero estar, localizado.

AGRADECIMENTOS

Faço uso das palavras do Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos que disse: “[...] Cada nome é a evocação de uma intensidade no momento de pesquisa. Carregado de fantasmas, se essa nota fosse levada a sério seria um atestado de revogação (da unidade da autoria)” e mais, “[...] de ora em diante, nenhuma individualidade estará assegurada” (2006, p. 10). Assim, os nomes aqui presentes, são aqueles de pessoas que foram essenciais para a minha estada e pela construção do conhecimento nesta Universidade. Mas nem de longe foram apenas estas que contribuíram e deram as condições de possibilidades para a existência deste trabalho.

Então, agradeço a minha família nuclear que, aos trancos e barrancos, sempre esteve ao meu lado e apoiou todas as minhas decisões nessa jornada. Ao Ismael de Lima, ao Leonardo Buziki, à Tainá Pola, à Gabriela Noronha e à Estafani Diel por conspirarem comigo ao longo deste tempo todo. Agradeço ao meu tio João Maria Ferreira que possibilitou minha chegada em Porto Alegre e que sem ele e sua família eu não teria, sequer, ingressado nessa Universidade. Agradeço muito ao Isack Martins e Kátia Caos pelo apoio, dos mais diversos, ao longo desses anos. Agradeço aos extintos Coletivo Ovelhas Negras e NegrAção pelo crescimento exponencial que me proporcionaram. Agradeço ao Demétrio Moreira e Mariana Gonçalves pelos comentários e conversas que mudaram os rumos de minha vida nos meados de 2014/2015. Agradeço a Yasmin Teixeira, Alécia Calage, Vito Silva e Aline de Moura por todas as conversas e apoios que foram especialmente cruciais para que tudo isso fosse possível. Agradeço também ao Lu Karana e a Bárbara Gonçalves por todo o apoio e construção de família que fazemos por escolha conjunta.

Agradeço a equipe da DPU, da qual fiz parte, nos últimos dois anos, pelos vínculos e experiências que tive a imensurável oportunidade de ter. Nomes que infelizmente não há espaço para citar pessoa por pessoa, mas que foram todas, cada uma delas, significativas.

Por fim, agradeço ao corpo docente que me inspirou ao longo dessa jornada, em especial: a Prof^a. Dr^a. Rosa Chieza que admiro muito e que deu as condições de possibilidade para todo um campo de desejos que não achei possível no começo; ao meu primeiro e breve orientador do TCC, Prof. Dr. Luciano da Ros que me deu orientações fundamentais e me aproximou da minha atual orientadora; Prof^a. Dr^a. Ligia Mori Madeira que tão solícita e presente, abraçou este desafio junto comigo.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de compreender os discursos e efeitos de verdade produzidos pelo Colegiado do Tribunal de Contas da União ao apreciar e emitir Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas da Presidência da República, referente ao período dos exercícios fiscais de 1988 à 2019. A metodologia foi de abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, e a técnica utilizada foi a de análise do discurso proposto por Michel Foucault, com o auxílio do *software* NVivo. Os resultados da análise foram no sentido de que o relatório e síntese refletem: [1] a autonomia de quem elabora o Relatório, a Síntese e Parecer; [2] as mudanças institucionais da Corte de Contas; [3] respondem a mudanças normativas e institucionais dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo); e [4] convergem para as práticas internacionais, principalmente as de controle e contabilidade.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Análise do Discurso. Políticas Públicas de Controle Externo.

ABSTRACT

The objective of this work was to understand the discourses and truth effects produced by the Collegiate of the Federal General Accounting Office when considering and issuing a Prior Opinion on the Rendering of Accounts of the Presidency of the Republic, referring to the period of the fiscal years from 1988 to 2019. The methodology was a qualitative approach, through a case study, and the technique was the analysis of the discourse proposed by Michel Foucault, with the aid of the NVivo software. The results of the analysis were in the sense that the report and summary reflect: [1] the autonomy of those who prepare the Report, the Summary and Opinion; [2] the institutional changes of the Accounting Court; [3] respond to normative and institutional changes of the Powers (Executive, Judiciary and Legislative); and [4] converge to international practices, mainly those of control and accounting.

Keywords: Federal General Accounting Office. Discourse Analysis. Policies for External Control.

SUMÁRIO

1 DO QUE FALAMOS	11
2 O ESTADO DA ARTE	14
2.1 Accountability e Controle	14
2.2 O TCU	16
2.2.1 O Percurso Histórico das Atribuições da Corte até a Redemocratização	16
2.2.2 As Atribuições do TCU após a Redemocratização e o Enfoque no Parecer	17
2.3 O Plenário e o Colegiado	25
2.4 As Decisões São Técnicas ou Políticas?	26
3 METODOLOGIA	31
3.1 A Ordem dos Discursos	32
3.2 Fontes	35
3.3 Aplicação Metodológica: Considerações e Codificação	37
4 CAMADAS E DIMENSÕES DO DISCURSO	42
4.1 Os Novos Tempos da Redemocratização (1988-1990)	46
4.2 A Última Década do Século XX (1991-2000)	51
4.3 O Início do Novo Século (2001-2012)	63
4.4 O Quê Foi Dito Recentemente (2013-2019)	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICES	90
APÊNDICE A - FRAGMENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS POR ANO	90
APÊNDICE B - ANÁLISE DE CLUSTERS	91
APÊNDICE C - NÚMERO DE PESSOAS MEMBRAS POR SESSÃO DE APRECIÇÃO	92

1. DO QUE FALAMOS

Nesta pesquisa, a pretensão foi a de compreender os discursos e efeitos de verdade produzidos pelo Colegiado do Tribunal de Contas da União ao apreciar e emitir Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas da Presidência da República, referente ao período dos exercícios fiscais de 1988 à 2019. A pergunta de pesquisa foi quais foram os discursos adotados pelo Colegiado do TCU nos processos de apreciação e elaboração de Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR)? A pergunta que derivou desta foi quais foram as conclusões, ou efeitos discursivos, e como foram apresentados os pareceres sobre as referidas contas? A minha hipótese inicial, ainda bastante aberta, foi que as contingências políticas do momento do Parecer/apreciação, pelo Tribunal, influenciaram as conclusões técnicas constantes nos relatórios e pareceres, nos quais aspectos da autonomia institucional e da discricionariedade técnica apresentam efeitos concretos nas práticas de controle externo.

Como apontaram Bruno Wilhelm Speck (2000), Thiago do Nascimento Fonseca (2015), Monique Menezes (2015; 2018) e Luciano Da Ros (2018), os Tribunais de Contas são pouco estudados¹. Para Speck (2000) gera um estranhamento o pouco número de estudos, no que tange o Tribunal de Contas da União, porque, para além da existência secular dessa instituição, os Tribunais de Contas, no Brasil, são instituições-chave para o entendimento e funcionamento do Controle Externo e para a promoção do *checks and balances* (freios e contrapesos), conceito caro às teorias democráticas e republicanas que alicerçam a legitimidade dos Estados-Nações. Speck (2000) informa que a produção de conhecimento e/ou *expertise* sobre o controle exercido pelo TCU é produzido, basicamente, de forma endógena.

Nesse sentido, o estudo visou contribuir para o debate do controle externo, mais especificamente sobre um dos mecanismos de *accountability horizontal* (O'DONNELL, 1999), em que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo ao emitir Parecer Prévio sobre as Prestações de Contas do Governo da gestão da Presidência da República (PCPRs),

¹ No dia 26 de outubro de 2019 realizei pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES. Nessa pesquisa foram encontrados 361 resultados quando buscado por termo-chave “Tribunal de Contas da União”. Desta busca, em uma primeira leitura dinâmica se buscou identificar o objetivo da pesquisa que tomasse por estudar algum aspecto da referida Corte de Contas. Nessa leitura dinâmica se chegou no resultado de 33 referências.

sob a égide de um discurso autônomo e técnico. O estudo se torna especialmente relevante após o Tribunal emitir dois Pareceres indicando a rejeição das PCPRs referente aos exercícios de 2014 e 2015, documentos estes que foram a base do Impeachment da então Presidenta Dilma Vana Rousseff no âmbito do Congresso Nacional.

A metodologia adotada para a análise foi de abordagem qualitativa, a partir de estudo de casos, por meio da análise de discurso elaborado por Michel Foucault (2014 [1970]). Foucault (2014 [1970]) propôs a teoria da analítica do poder que toma como princípios reguladores da análise “[...] a noção de acontecimento, a de série, a de regularidade [e] a de condição de possibilidade” (p. 51), relacionando os mecanismos e efeitos de “[...] poder, direito e verdade” (FOUCAULT, 2010 [1976], p. 21). Neste trabalho, a metodologia foi operacionalizada com o auxílio do Programa qualitativo NVivo.

As fontes foram os próprios Processos de Avaliação das Contas confeccionados pela referida Corte, balizados pelo ordenamento jurídico, regimento interno e protocolos/tratados INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)². Nessa esteira, cada processo/apreciação foi considerado/a um caso.

As limitações do trabalho se encontram na ausência de possibilidade de compreender a articulação institucional dos atores fora do espaço ritualizado de Plenária; e que pela extensão do período abordado e a quantidade de documentos, não foi possível realizar metavaliação das apreciações e verificar o mérito das decisões. A potencialidade da pesquisa é que os registros permitem compreender os usos da discricionariedade e autonomia institucional (LOTTA, 2018) em uma série histórica de documentos (GIL, 2006).

Os resultados da análise foram no sentido de que o relatório e síntese refletiram: [1] a autonomia de quem elabora o Relatório, a Síntese e Parecer; [2] as mudanças institucionais da Corte de Contas; [3] respondem a mudanças normativas e institucionais dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo); e [4] convergem para as práticas internacionais, principalmente as de controle e contabilidade.

² Em inglês, International Organization of Supreme Audit Institutions.

No próximo capítulo eu discorri sobre as produções acadêmicas realizadas sobre o Tribunal de Contas da União. No capítulo seguinte apresento a metodologia usada e no capítulo 4 realizei a análise propriamente dita. O último capítulo é para (não) concluir.

2. O ESTADO DA ARTE

No presente capítulo eu apresento um quadro teórico do que foi produzido sobre o Tribunal de Contas da União, no interior do campo acadêmico no que concerne a este trabalho.

Na seção, 2.1, que se segue eu apresento um debate sobre os conceitos de *accountability* e controle, para em seguida circunscrever o papel do controle externo exercido pelo TCU, 2.2, em uma breve retomada histórica desde a criação desta Corte até a redemocratização, 2.2.1, passando para o enfoque da Apreciação das Contas no interior do Tribunal, 2.2.2. Neste capítulo, também, aproveito para destacar o debate realizado em torno da composição do Colegiado da Corte, 2.3. Na seção 2.4 abro um debate sobre a modalidade de decisão que afirma realizar, introduzindo reflexões sobre os conceitos de autonomia, discricionariedade e modalidades do discurso.

2.1 Accountability e Controle

Conforme define Speck (2000, p. 13), “o controle é um fenômeno elementar para a análise dos processos de organização e regulação social”. Sendo que o controle pode ser compreendido em quatro dimensões: a primeira é aquele controle em que a sociedade exerce sobre si mesma, através de hábitos costumes e normas, tendo como fio condutor a socialização; a segunda dimensão é aquela em que a sociedade exerce controle sobre o sistema político por meio de *accountability vertical*, sendo a *accountability vertical* a prestação de contas passível de punição dos políticos eleitos por seus eleitores, ou seja, a visão clássica e usual de *accountability* (O’DONNELL, 1999); a terceira dimensão de controle é a que o Estado exerce sobre a sociedade, por meio de intervenção social e econômica para planejamento dos processos de transformação social; e a quarta dimensão do controle é a do Estado sobre si mesmo, por meio de *accountability horizontal* em que instituições intermediárias têm a função de regular de forma permanente (SPECK, 2000, pp. 13-15). Michel Foucault, em linhas gerais, tratou em suas pesquisas de estudar a primeira³ e a

³ A título de exemplo, cito as práticas de controle social realizadas pelas *sociedades para a reforma das maneiras* no Século XII, em regiões da Inglaterra (FOUCAULT, 2002 [1973]).

terceira dimensão⁴, em contraposição aos estudos majoritariamente focados na segunda. É nessa quarta dimensão que se encontra o TCU, de acordo com Speck.

Guilhermo O'Donnell (1999, p. 40) entendeu *accountability horizontal* como

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

Seguindo com o autor, a *accountability horizontal* efetiva seria aquela em que “[...] agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais” (O'DONNELL, 1999, p. 43), por qualquer um dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), através de vários mecanismos e redes, como, por exemplo, *ombudsmen* (espécie de ouvidoria e/ou controladoria), tribunais investigativos e redes com decisões últimas. Para Matthew Taylor (2019) a *accountability* pode ser descrita na seguinte equação:

$$\text{Accountability} = (\text{Transparência} + \text{Monitoramento} + \text{Sanção}) \times (\text{Efetividade Institucional} - \text{Dominância})$$

Sendo a transparência a disponibilização de informações completas e fidedignas; o monitoramento o processo de acompanhamento e vigilância dos atores, programas-políticas e instituições; a sanção a possibilidade de responsabilização do desvio cometido; a efetividade do exercício das competências institucionais; e a dominância é aquela exercida de forma política, econômica e social, constringendo a ação efetiva das instituições.

De acordo com Speck (2000; 2001) as instituições de controle patrimonial-financeiro são encontradas, pelo menos, desde a Idade Média. Não cabe aqui fazer a retomada histórica dessas instituições, mas de explorar as suas tipologias ideais, a saber: [1] as instituições ligadas ao Executivo; [2] as ligadas ao Legislativo; e [3] as com papel de justiça administrativa.

Instituições ligadas ao próprio governo devem fornecer informações e análises para melhorar o desempenho da administração. Este é o primeiro círculo de autocontrole. Uma instituição que se aproxima deste tipo tem como interlocutor principal a burocracia. Ela busca convencer os departamentos administrativos que determinados procedimentos poderiam ser substituídos por outros mais eficientes,

⁴ Aqui está, basicamente, boa parte do foco de seus estudos, tendo como títulos célebres o *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões* (FOUCAULT, 2010 [1975]) e *História da Sexualidade: a vontade de saber* (FOUCAULT, 1997 [1976]).

alerta o governo que determinados programas não trouxeram os resultados desejados. De toda forma, não tem poder decisório. Sua única arma é o poder de convencer os responsáveis políticos ou administrativos da vantagem das suas propostas para a eficiência e moralidade do governo. Neste caso, o trabalho prospectivo predomina sobre a responsabilização dos agentes públicos por eventuais irregularidades. Em alguns países estes órgãos mais ligados ao executivo são obrigados a comunicar irregularidades graves aos órgãos independentes de controle ou ao Ministério Público. [...] **Instituições ligadas ao Legislativo** têm basicamente a função de peritos. Frequentemente a iniciativa de investigação parte da casa e será executada pelo órgão auxiliar. As investigações podem ter várias finalidades, como a própria investigação parlamentar: responsabilizar agentes públicos pela má conduta ou informar o legislador na confecção de uma nova legislação. [...] Finalmente, as **instituições com atribuições como instâncias autônomas de controle** visam à produção de decisões independentes. Como instância independente do Legislativo e do Executivo, eles se aproximam do papel do Judiciário, legitimando as suas decisões pela interpretação de regras formais e do princípio da ampla defesa em várias instâncias. A atuação da instituição neste caso será orientada basicamente pela finalidade de atestar a lisura ou, caso contrário, de responsabilização retroativa dos agentes públicos que cometeram irregularidades (SPECK, 2001, pp. 03-04, grifos meus).

Após a exposição do conceito de controle, *accountability* e a apresentação dos tipos ideias de instituições de controle patrimonial-financeiro, se tornam mais palatáveis as atribuições históricas do Tribunal de Contas da União, o seu desenho institucional e o seu corpo de ministros/os, apresentados na seção a seguir.

2.20 TCU

Nesta seção trato de fazer uma breve retomada histórica das atribuições da Corte até o presente trabalho em tela, posicionando problematizações realizadas por diversos campos do conhecimento.

2.2.1 O Percurso Histórico das Atribuições da Corte até a Redemocratização

Seguindo com o Speck (2000, pp. 40-53)⁵, a ideia da criação do TCU teve como mote o excesso de despesas e foi proposto pelo Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, tendo na carta constitucional de 1891 a sua consolidação garantida. O autor informa que de 1891 a 1967 as suas funções foram a de “[...] fiscalização da execução financeira por meio de registro prévio; a liquidação das contas dos administradores por competência própria; e a elaboração

⁵ Monique Menezes também aborda de maneira mais sucinta a história institucional do Tribunal de Contas da União, no seu artigo “La expansión del Control Externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión” (2015). Opto pelo trabalho do Speck porque este é mais minucioso em seu livro, sem mencionar a anterioridade da obra.

de um parecer sobre as contas do governo, para que o Congresso pudesse julgá-las” (SPECK, 2000, pp. 50-51). No entanto, na República Velha não aconteceu a referida apreciação das contas para parecer porque as contas não eram apresentadas pelo Executivo. Neste período, o sucesso da Corte foi a de realizar o controle prévio sobre os gastos.

Sobre a consolidação institucional e os rearranjos até 1967, o autor destaca (*ad infinitum*) que o poder de julgar as contas dos administradores de recursos públicos sobrevive a todas as mudanças institucionais (Constituições de 1934, 1937, 1946), estabelecendo-se, nesse período como um Tribunal administrativo, muito parecido com o idealizado pelo terceiro modelo apresentado na seção anterior, de justiça administrativa. Sobre a prestação de contas do governo, apenas em 1934 que o quadro muda de figura, em que na nova Carta Constitucional se coloca a obrigatoriedade do governo em apresentar as contas para apreciação do TCU e da possibilidade explícita de julgamento pelo Congresso. Na Carta Constitucional de 1946 se consolida e se prevê crime de responsabilidade em caso de reprovação ou não apresentação das contas realizadas pelo Executivo. Ademais, nesse período ainda de 1891-1967, não era da alçada da Corte o controle externo das autarquias e empresas públicas, em que se pese, era onde passavam montantes significativos de recursos.

Seguindo com Speck (2000), com o advento da ditadura militar, o Tribunal de Contas da União se viu obrigado a abandonar o controle prévio e passou a realizar o controle posterior. Isso porque as reformas administrativas e o esvaziamento dos outros Poderes em detrimento do Executivo, realizado pelos militares, multiplicaram as instâncias administrativas; reconfigurou os prazos de apreciação dos Tribunais sobre as contas da máquina administrativa e, ainda, criou seus próprios órgãos de controle interno. Foi nesse período que o TCU adquiriu dois novos instrumentos para a execução de suas atribuições: a inspeção e a auditoria, instrumentos estes que foram incorporados pela instituição e permanecem até a atualidade.

2.2.2 As Atribuições do TCU após a Redemocratização e o Enfoque no Parecer

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Tribunal de Contas da União se fortalece, ampliando, inclusive, o seu âmbito de atuação (SPECK, 2000, pp. 73-79; MENEZES, 2015). Bento José Bugarin (1994) estabelece oito categorias de classificação das

atribuições do TCU: [1] fiscalizadora; [2] consultiva; [3] informativa; [4] judicante; [5] sancionadora; [6] corretiva; [7] normativa; e [8] de ouvidoria. A função fiscalizadora é aquela que abarca o exame de legalidade dos exames de legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, estabelecidas pelo Art. 71, III-IV da CF/88, em que os instrumentos são os de levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento e que é realizado por iniciativa própria ou a pedido do Congresso Nacional. A função consultiva é a atribuição em que o Tribunal é consultado sobre assunto de sua competência e abarca o Parecer das Contas do Presidente da República, consulta sobre dúvidas das autoridades legitimadas e emissão de parecer sobre despesas frente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, conforme Art. 71, I; Art. 33 §2º; Art. 72, §1º. A função informativa é aquela em que o TCU disponibiliza as informações aos seus devidos destinatários, como o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral. A função judicante é aquela em que o Tribunal de Contas da União julga as contas da administração ou de agentes que façam uso, de qualquer forma, dos recursos públicos federais. A função sancionadora é a de aplicar multa ou débito, após o devido processo legal no interior da Corte. A função corretiva é a de estabelecer determinações e recomendações no sentido de aprimorar a administração e a gestão de recursos públicos. A função normativa é a de estabelecer instruções e atos normativos de cumprimento obrigatório. A função de ouvidoria é aquela função de receber denúncias e representações.

No entanto, SPECK (2000) propõe uma simplificação das categorias, estabelecendo quatro: [1] quase-administrativas; [2] assessoria; [3] atividades judiciárias; e [4] fiscalização.

No que concerne à categoria de função quase-administrativa o autor toma como exemplo a competência de registro de aposentadoria e pensionistas de servidores públicos, ingressantes por prova de concurso e militares. Nesta alçada, coloco também a auto-organização do Tribunal, assim o único trabalho que encontrei debatendo sobre esse tópico foi o elaborado por José Paulo Guedes Brito e Linara Oeiras Assunção (2018) que, pelo campo do direito, questiona a legalidade e validade do art. 163 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, no que trata da publicidade dos processos de contas sob a guarda da Corte.

Sobre a competência judiciária, SPECK (2000) coloca o julgamento de contas dos responsáveis por recursos públicos federais, informando que é uma das mais antigas atribuições da Corte. Em contato com a escassa produção acadêmica que trata do tema, observei que a linha que divide essa competência com a de fiscalização é bastante tênue, já que toda fiscalização leva, ao fim e a cabo, a um julgamento. Nesse sentido, há o trabalho de Carolina Leite Amaral Fontoura (2015) que aborda as estratégias argumentativas e práticas institucionais do TCU, defendendo que há uma judicialização da política ocorrendo no âmbito do controle orçamentário⁶. Já Carlos Ari Sundfeld, Jacintho Arruda Câmara, Vera Monteiro e André Rosilho (2017) se perguntam sobre o valor jurídico dos acórdãos, emitido pelo Colegiado da Corte. Em linhas gerais, alegam que existe uma validade interna em que os acórdãos têm caráter processual, condenatórios e de mérito, onde se no findar do processo acontecer de ser condenatório, pode-se gerar título executivo para cobrança judicial. Na sua validade externa, o Poder Judiciário tem entendido que não só o rito do processo (que pode acarretar em nulidade) está sob a alçada do judiciário, mas como o conteúdo das decisões emitidas pelo TCU. A autoria (SUNDFELD *et ell*, 2017) afirma que o TCU é uma corte administrativa, sendo a sua função judicante uma função atípica, passível de ser revista pelo Judiciário.

Agora sobre a função fiscalizadora. Helga Cristina Hedler e Cláudio Vaz Torres (2009) avaliam o instrumento de auditoria de natureza operacional, tendo como parâmetros as metodologias adotadas, a seleção dos sujeitos, os objetivos, critérios e análise dos resultados das referidas auditorias. Nessa jornada, acharam que os diagnósticos das auditorias são fortes, mas que a aplicação de métodos e técnicas de auditoria foram fracas. Felício Ribas Torres e Tomás de Aquino Guimarães(2008), buscam compreender o papel das visitas técnicas do corpo de auditores em outras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) na aprendizagem institucional, sobre a prática de controle externo. Os resultados foram em aprendizagem interna com poder de multiplicação, inclusive reestruturando secretarias e a completa incorporação de auditorias operacionais, por meio de mimetismo (copia e cola), mesmo que adaptado ao nosso contexto brasileiro⁷. Alketa Peci, Luciano Quintella e Ricardo Lopes

⁶ Retomo este texto mais adiante, quando tratar do caráter das decisões emitidas pelo Colegiado do TCU.

⁷ A evidente contradição das conclusões dos trabalhos de TORRES e GUIMARÃES (2008) e HEDLER e TORRES (2009) não é objeto deste trabalho.

Cardoso (2012) se ocupam em compreender se no contexto brasileiro a explosão de auditorias é explicada pelo aumento das parcerias entre governo e entidades não-governamentais, chegando a conclusão que não. Então temos um trabalho sobre a fiscalização realizada pelo TCU na área da saúde (BARROS *et ell*, 2014) e dois na área de meio ambiente (LIMA, 2005; e LIMA e MAGRINI, 2010). Sobre as fiscalizações na área das agências regulatórias eu encontrei o trabalho de Eduarda Granha Magalhães Gomes (2006) que defende que a atuação do TCU sobre as agências é uma distorção da independência das mesmas porque haveria uma interferência política do Tribunal, tendo em vista a formação do Colegiado. Já Monique Menezes (2012), por outro lado, defende que a atuação do TCU tem sido positiva, se colocando em defesa do consumidor e garantindo que as agências não sejam capturadas pelas corporações em posse das concessões reguladas.

Finalmente, o foco deste trabalho, a de assessoria que, de acordo com Speck (2000), é a competência que abarca a apreciação das Contas da Presidência da República, mas também a de prestar informações e orientações às autoridades legitimadas (alta burocracia, Presidentes das Casas e duas comissões e Presidência da República, contato que pertinente às atribuições da Corte e sobre tema de alçada de quem solicita). Sobre a competência de prestar informações e orientações, há o trabalho de Romualdo Douglas Colauto, Carla Márcia Botelho Ruas, Rita de Cássia Teixeira Pires e Paulotinto Pereira (2013) que buscaram fazer uma reflexão sobre as normas de finanças públicas, focando na política de concessão de benefícios por meio de renúncias fiscais, onde o TCU vêm realizando esforços no sentido de recomendar o enquadramento das instituições na Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no ano de 2000, tomando como base solicitações de informações de autoridades competentes. Sobre emitir parecer sobre as contas do governo.

Uma das funções universais das instituições superiores de controle financeiro é dar assistência ao Legislativo na aprovação das contas do governo. A liquidação das contas do governo tornou-se atribuição do Legislativo na maioria dos regimes republicanos. Há um preceito implícito na divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e o Congresso, atribuindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional ao balanço oferecido pelo próprio governo, enquanto ao Congresso cabe a avaliação política dessas informações. No entanto, os regimes diferem consideravelmente em relação à operacionalização dessa função em arranjos e procedimentos institucionais (SPECK, 2000, p. 95).

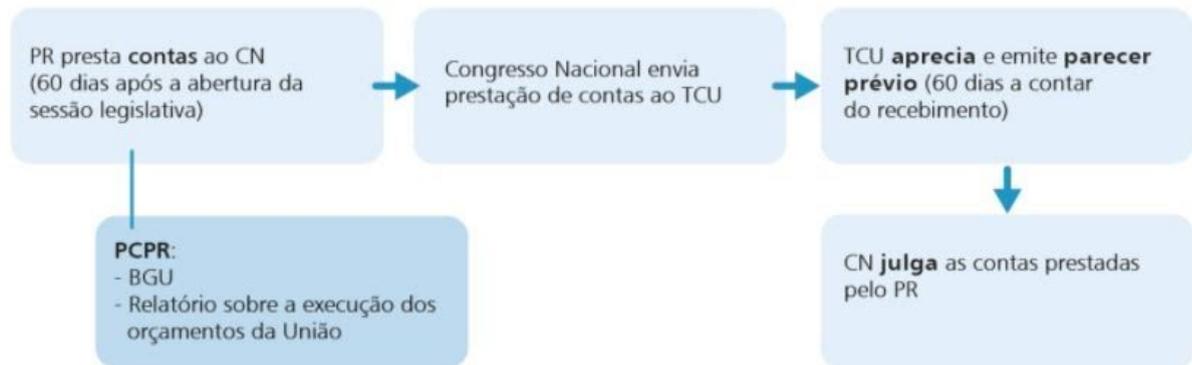
No Brasil, são três mecanismos institucionais para a apreciação e julgamento das contas. O primeiro consiste na apresentação do Balanço Financeiro-Patrimonial, intitulado de Balanço Geral da União, que é composto por Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Fiscal e os investimentos das empresas com participação pública federal majoritária. O segundo mecanismo é de recepção e avaliação dos documentos apresentados pelo Executivo ao TCU, com vistas à elaboração de Relatório que consubstancia o Parecer que será enviado ao Congresso sobre a prestação de contas realizada pelo Executivo.

Vários autores apontam para o fato de que a expressão “prestação de contas” não representa adequadamente o conteúdo desse controle no qual interagem governo, Tribunal de Contas e Congresso. O governo, além de apresentar as contas propriamente ditas, faz um balanço sobre o desempenho da administração passada, tendo em vista os planos e projetos para o ano fiscal, bem como os desafios que a realidade colocou. Segundo a opinião de um ministro, o relatório supostamente não abordaria questões da legalidade das despesas, uma vez que essa tarefa seria realizada na ocasião do julgamento das contas dos administradores (SPECK, 2000, p. 96).

O terceiro mecanismo é a elaboração do Parecer a ser enviado ao Congresso Nacional, onde, este, tem a atribuição de julgar as contas do governo. A elaboração do Parecer era de responsabilidade de secretaria específica até 1993. Até este ano era a/o Presidente do TCU que escolhia a/o Ministra/o que seria a/o relator/a. Porém, em 1994 o critério de escolha da/o relator/a é por meio de sorteio, acontecendo em setembro do ano anterior à apreciação, método ainda vigente.

O cronograma legal da apreciação das Contas do Governo consiste no envio das Contas, referente ao ano imediatamente anterior, ao Congresso Nacional até 60 dias após a abertura da sessão legislativa do ano. O Congresso, sem prazo, envia as contas ao TCU e o TCU tem 60 dias após o recebimento para elaborar o Parecer e enviá-lo ao Congresso. A Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional, em posse do Parecer, elabora Projeto de Decreto Legislativo a ser apreciado pelo Congresso em caráter de julgamento das contas, sem prazo estabelecido, podendo seguir a conclusão do Parecer, ou não. A Figura 2.1 demonstra visualmente o fluxo da apreciação. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, o TCU tinha a incumbência, também, de elaborar parecer sobre os chefes do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, no entanto, o Supremo Tribunal Federal suspendeu esse dispositivo legal através da Adin 2.238-5 de 2007.

Figura 2.1 - Fluxo do Processo de Apreciação da PCPR



Fonte: Contas do Governo, 2019. Disponível em: <tcu.gov.br>.

De acordo com Speck (2000), que realizou uma análise sobre o tema até o ano de 1999, os relatórios que consubstanciam o parecer vêm mudando de perfil. Ele informa que na primeira parte do relatório se trata da situação econômica e o desempenho administrativo, patrimonial e financeiro e que se caracteriza como uma introdução à parte técnica. Todavia, essa parte ganhou aspectos legais com o advento da Lei Orgânica de 1992, mas que na prática é bastante subjetiva e que tem como padrão de abordagem uma análise sobre a economia interna (desenvolvimento da produção, preços, salário e desemprego), aspectos financeiro-patrimoniais (política monetária, dívida pública e juros), política externa (política comercial, Balanço de Pagamentos, dívida externa e política cambial) e que se coloca como uma avaliação de desempenho de forma geral com resultados genéricos e opinativos.

Na segunda parte do relatório é dedicada ao Balanço Geral da União, propriamente dito, que é avaliado pelos princípios da contabilidade pública, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo Plano Plurianual (PPA), se tornando mais um compilado e descrição do que uma análise. Nessa parte são confrontadas a execução e a legislação vigente, também são comparados os recursos e ponderados os setores, em séries históricas. O autor ainda informa que essa parte ocupa mais da metade do relatório.

A terceira parte é a de buscas adicionais realizadas pelo próprio Tribunal, através de investigações e auditorias. Isso se dá por meio de critérios de seletividade em que no ano anterior o relator sorteado estabelece quais setores serão objetos de foco. Essa seletividade

deve ser aprovada pelo Colegiado previamente. Essa parte do relatório vem crescendo e até 1992 eram as prioridades do governo, mas que a partir deste ano a escolha se deu pela relevância política e as justificativas técnicas que aparecem são: [1] irregularidades detectadas em que se visa buscar quadros mais amplos das políticas; [2] peso financeiro do programa e setor, com o objetivo de alcançar eficiência e eficácia; e [3] aqueles setores e/ou políticas com mecanismos, de controle interno, fracos ou inexistentes.

Um tema que aparece com grande frequência é a desestatização, mencionada em praticamente todos os relatórios. Outro bloco temático se refere ao endividamento do Estado, incluindo a questão do endividamento externo e interno, a renegociação das dívidas entre estados e União, e os novos financiamentos internacionais. Um terceiro conjunto se refere a análises de programas e entidades na área da saúde e da educação, que receberam igualmente destaque em praticamente todos os anos. Finalmente, temos como último assunto privilegiado a análise de certos tributos ou formas de canalização de recursos públicos para determinadas finalidades [São análises do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1993; do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1995; de fundos regionais, como Finam e Finor, examinados em 1994; de fundos de verbas contingenciadas, como o Fundo Social de Emergência (FSE), analisado em 1995; ou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1998]. Outros temas avulsos, que aparecem isoladamente e não se mostram facilmente agrupáveis, são a reforma administrativa, o sistema de seguridade social, o meio ambiente, e o combate à pobreza e à fome no país (SPECK, 2000, 104-105).

O autor ainda salientou que as auditorias especiais que consubstanciam essa parte do relatório foram diversas em suas avaliações e operacionalidade, apresentando resultados genéricos e descritivos e que torna mais difícil as indicações de soluções possíveis e mais difícil ainda propor sugestões operacionais de correção, bem como a de responsabilização concreta dos agentes envolvidos.

As conclusões dos relatórios e pareceres diferiram ao longo do tempo, conforme Speck (2000). As conclusões, apesar de variarem entre “aprovadas”, “aprovadas com ressalvas”, ou “reprovadas”, não eram redigidas de forma padrão. No entanto, com o caso Collor de 1991, com apreciação em 1992, tendo como relator das Contas o Ministro Oliveira, foi conferido aspecto político ao Parecer, no qual o resultado foi a omissão de aprovação ou não das Contas, em meio aos escândalos em que o Presidente Collor estava envolvido no período de apreciação pela referida Corte. Neste momento, se colocou em debate, em Plenário, a função de o Parecer ter caráter conclusivo sobre as Contas do Presidente da República. O Tribunal de Contas da União, em seu Regimento Interno de 1993, estabelece, no seu Art. 181, que os Pareceres devem ser conclusivos em sua apreciação.

Aqui há um hiato de produção acadêmica. Diana Vaz de Lima, Diego Rodrigues Boente e Gabriel Lopes Barros (2019), no campo da contabilidade, buscam identificar evidências de informações *off-balance* do BGU, tomando como objeto de pesquisa o capítulo cinco dos relatórios de apreciação das Contas da Presidência da República, no período de 2013 a 2015. O resultado a que chegaram foi de que há a perda de confiabilidade e fidedignidade das informações. Este resultado consiste na tendência do *off-balance* de passivos, gerando a ideia artificial de *superávits*. No ano de 2013, foi encontrado o impacto negativo de 158% no BGU de informações sobre o passivo, mais especificamente no Regime Próprio da Previdência Social (RPPS). Mas também teve *off-balance* de ativos, decorrente de registros de participações societárias do Estado em empresas. No ano de 2014 o impacto negativo foi menor, na casa dos 30%, onde estão as denominadas “pedaladas fiscais”, consideradas operações de crédito pelo TCU e que culminaram na reprovação das contas da então Presidenta Dilma Vana Rousseff. Em 2015 o impacto negativo de míseros 1,6%, decorrente de passivos frente a execuções judiciais e contratos executados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁸.

Tainah Sales (2017) se preocupou com os aspectos jurídicos do impeachment, levando em consideração os crimes de responsabilidade fiscal e as “pedaladas fiscais” que aconteceram nos anos de 2015 e 2016, na apreciação das Contas da Presidência da República de 2014 e 2015, respectivamente. A autora começa dizendo que no caso do processo de impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello havia fortes evidências de corrupção, já o da Presidente Dilma há muitas controvérsias. A autora destaca que a recepção do pedido de processo de impeachment na Câmara dos Deputados teve como motivos o decreto de créditos autorizados e as ditas pedaladas fiscais. A autora se ocupa deste último. Nessa esteira, faz uma retomada histórica do procedimento do processo de impeachment, para, logo em seguida, falar dos dispositivos recepcionados pela Constituição Federal de 1988, referente a Lei n. 1.079/50 que trata dos crimes de responsabilidade, alegando que o art. 11 sobre os crimes contra a guarda e legal emprego de dinheiros públicos, não foi recepcionada pela carta constitucional. Nesse ínterim, a autora evidencia que as pedaladas fiscais são um apelido

⁸ Pretendo realizar problematizações em torno dessa questão na análise das fontes e que suscitem questões levadas para as considerações finais deste trabalho.

atribuído em referência aos atrasos sistemáticos e repasses do Tesouro Nacional para fins de cobertura de políticas sociais, frente aos bancos do Brasil, Caixa Federal e BNDES. Seguindo com a autora, as justificativas na representação da abertura de processo são: [a] “[...] por ter utilizado instituições financeiras controladas pela própria União para financiamento de gastos públicos” (SALES, 2017, p. 69); [b] “[...] por ter realizado a antecipação de receita no último ano de mandato” (*idem*); [c] “por ter realizado operações sem resgatar as anteriores” (*idem*); e [d] “[...] por não ter registrado tais valores devidos pela União no rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), dando uma falsa impressão de que tais contas haviam sido pagas, quando na verdade não haviam sido” (*idem*).

Quanto ao item “b”, o processo se subsidia no art. 11 da referida lei de 1950, que, portanto, deve ser sumariamente descartada, tendo em vista a não recepção. Já o item “d” não é crime e que, apesar de reprovável, não se caracteriza como crime de responsabilidade previsto e passível de impeachment. Sobre o item “a” o grande enclave está no entendimento de crédito, crucial para o enquadramento, onde houve no interior do TCU que entendeu como crédito o empréstimo em ausência de caixa e que opositores arguíram como inadimplência. A autora advoga para o segundo e assim já anula o item “c” porque não se trataria de crédito com solvência ordenada. A autora conclui que o julgamento na Câmara dos Deputados Federais e no Senado Federal é político, não jurídico, como deve ser, mas que não deve acontecer com mascaramento jurídico quando não existe crime (SALES, 2017).

Abordado o que tange às competências do Tribunal e as pesquisas que se debruçaram sobre elas, resta descortinar a forma de composição do Colegiado, instância máxima do Tribunal e o caráter de suas deliberações.

2.3 O Plenário e o Colegiado

Cabe para este momento explicitar o papel do Plenário, espaço onde ocorrem as sessões de apreciação das Contas da Presidência da República. O Plenário conta, atualmente, com até quatorze membros, sendo nove Ministras/os vitalícios e indicados pela classe política (Executivo e Legislativo); quatro Ministros-Substitutos que são servidores de carreira do próprio Tribunal; e um representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Destes nove Ministros, seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pela Presidência da

República. Destes três escolhidos pela Presidência, apenas um é de livre escolha, sendo os outros dois, um é servidor de carreira e um membro do MPTCU (MENEZES, 2015), todos os nomes sabatinados pelo Senado Federal. As outras seis pessoas que ocupam o cargo vitalício são de livre escolha do Congresso Nacional. Sobre os Ministros-Substitutos, estes têm papel ativo nas Câmaras, mas só têm competências nas apreciações de Contas quando em substituição de algum/a das/os nove ministras/os, apenas como integrante votante, jamais como relator, Presidente ou Procurador da Sessão.

A Presidência e Vice-Presidência do TCU têm o mandato de um ano, reconduzível por mais um e a escolha se dá por eleição, secreta, entre o Colegiado, sem contar os Ministros-Substitutos e o MPTCU. Estes cargos não são vãos, afinal, a pessoa em posse da Presidência tem o controle da pauta tanto do Plenário, quanto da Primeira Câmara e a Vice-Presidência tem o controle da pauta do Plenário, na ausência da Presidência, quanto da segunda Câmara⁹, ambos os cargos, portanto controlam a pauta das sessões responsáveis por todos os Processos abertos pelo e no TCU.

A composição do Colegiado e o seu papel chave no Tribunal foi frequentemente, na literatura acadêmica encontrada, um ponto de questionamento sobre o desempenho técnico ou político da Corte.

2.4 As Decisões São Técnicas ou Políticas?

Speck (2000) defendeu que houve uma atuação política na emissão de Parecer Prévio sobre as Contas da Presidência da República do exercício de 1991, do então Presidente Collor. SUNDFELD *et al* (2017) diferenciam a atuação técnico-científica exercida pelo corpo burocrático (servidores públicos de carreira) das tomadas de decisões realizadas nas Câmaras e Plenário pelo corpo de Ministros/a, indicando seu potencial posicionamento político que não raramente diverge do corpo burocrático.

Referente ao corpo burocrático, Eduardo Soares da Costa Faro, Maria Cristina Sanches Amorim, Leonardo Trevisan e Luciano A. Prates Junqueira buscaram identificar o conjunto de fatores da autopercepção de servidoras/es do TCU que constroem a

⁹ A Vice-Presidência também é responsável pelo Controle Interno do Tribunal, devendo prestar contas de suas atividades para os seus pares no findar do ano.

implementação do modelo gerencial nas práticas da Corte, por meio de questionário e teste psicométrico. No questionário concluíram que:

Os dados apresentados indicam a predominância de duas âncoras de carreira: estilo de vida e vontade de servir ou dedicar-se a uma causa. Estas apresentam os menores desvios médios entre as questões abordadas no questionário, sugerindo maior consenso entre os servidores que as assinalaram. As âncoras competência técnica e segurança e estabilidade se encontram em posições intermediárias nas análises, podendo serem consideradas de média relevância para o grupo de servidores pesquisados. Destaca-se a baixa predominância das âncoras competência gerencial e criatividade empreendedora, indicando pouco interesse dos servidores por carreiras gerenciais ou por serem identificados como empresários e empreendedores (FARO *et al*, 2010, p. 719). Grifos meu.

Já no teste psicométrico, entenderam que as menores pontuações médias que mensuram as propensões comportamentais foram as de autopercepção de competitividade, persuasão e ambição e; na contramão, as melhores pontuações foram a conceitual, a de independência e convencional. Alketa Peci e Osvaldo Cristian Rudloff Pulgar (2018), por sua vez, perguntaram a quem ou ao que os auditores são leais. Pesquisa comparativa entre o corpo de auditoria do TCU e da *Controladoría General de la República do Chile* (CGR-CL). A resposta dos autores é de que ambos os corpos são mobilizados pela autonomia de sua instituição e leais a ela. No entanto, o corpo de auditoria de cada instituição entende de forma diferente o significado de autonomia. O padrão encontrado no TCU é de uma autonomia baseada em valores (princípios, democracia, sociedade, interesse público, etc) e na CGR é compreendida como a possibilidade de neutralidade e legalismo, sem interferência política.

Uma série de autores/as explicitam sua desconfiança sobre as motivações do Colegiado (SPECK, 2000; BRITO e ASSUNÇÃO, 2018; SUNDFELD *et al*, 2017; FONTOURA, 2015; GOMES, 2006; MENEZES, 2015; FONSECA, 2015). Seguramente, Carolina Leite Amaral Fontoura (2015) foi quem defendeu, contundentemente, a atuação política do Colegiado, alegando que o mesmo realiza a política por outros meios quando interfere na forma como as políticas públicas são elaboradas e/ou implementadas, ideia

derivada da “judicialização da política”. Sua defesa tem como fundamento três argumentos: [1] de cunho jurisprudencial emitido pelo STF declara que o TCU tem dimensão política; [2] também o argumento sobre a indicação do Colegiado¹⁰ que é realizada pela classe política, usando de indicador para sustentação de que os Pareceres sobre as Contas da Presidência da República não abarca os outros Poderes, sem saber, no entanto, que no período de 2000 a 2007 o Tribunal realizava a referida emissão de Parecer, mas que uma medida cautelar emitida pelo próprio STF suspendeu dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que atribuía essa abrangência; e [3] o seu último argumento é o de interferências nas políticas públicas, tomando como fundamento dois acórdãos: um sobre construção ferroviária e outro sobre política assistencial.

Por outro lado, Menezes (2015) estabeleceu a hipótese de que o governo indica nomes de suas referidas coalizões, tendo em vista que as maiores bancadas, desde a redemocratização, não indicaram pessoas de seus referentes partidos (PT e PSDB)¹¹. Thiago Nascimento Fonseca (2015) foi além e buscou estimar o impacto das dimensões políticas e institucionais sobre as contas das Unidades Jurisdicionadas do TCU, no período de 2003 a 2014, defendendo que os/as ministras/os não mantêm vínculo com os seus partidos de origem ao fiscalizar as unidades, tanto em âmbito municipal como federal. Ventilo a ideia de que, talvez, o TCU não esteja no arauto da pretensa neutralidade técnica, nem do lado, necessariamente, de seus antigos companheiros político-partidários.

Rogério B. Arantes e Thiago M. Q. Moreira (2019) estudam, em linhas gerais, as iniciativas de controle no âmbito do sistema de justiça, em que as instituições buscam afirmação institucional e autonomia profissional em relação (cooperativa e/ou conflitiva) às outras. Gabriela Lotta e Ariadne Santiago (2018) sistematizaram os conceitos de autonomia e discricionariedade.

Autonomia das organizações: relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado, permitindo que ele exerça poder de coerção e dominação de forma legítima. De início, associada ao insulamento da burocracia, a suas capacidades técnicas e, mais recentemente, à inserção social, diferenciação política, e reconhecimento/reputação. [...]

¹⁰ É nesse ponto que todos os trabalhos citados se posicionam em relação às motivações do Colegiado, com exceção de BRITO e ASSUNÇÃO (2018), a seguir.

¹¹ FONSECA (2015) localizou um ministro, deste a redemocratização, filiado ao PSDB e indicado à Corte em 2001.

Discricionariedade enquanto espaço de ação: discricionariedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada a partir da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores. [...]

Discricionariedade enquanto ação: relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros. [...] **Autonomia dos indivíduos:** relacionada aos impactos da ação dos burocratas - influência na mentalidade e no comportamento de outros atores -, que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Estudada por meio das práticas dos atores (relacionamentos e ações criativas/experimentais) bem como dos aspectos organizacionais (posição hierárquica do ator, capacidade da instituição) que limitam ou promovem sua ação autônoma (LOTTA e SANTIAGO, 2018, pp. 36-37). Grifos meus.

Brito e Assunção (2018) apontam para o uso de “norma sombria” para ação discricionária de Ministros/a, ao realizar sua análise normativa, sob a luz da teoria normativa de Robert Alexy. No entanto, assumo uma posição mais radical. Jairo Bisol (2016) defende que uma decisão baseada nas normas é um jogo de retórica que mobiliza um discurso normativo fragmentário, inacabado na dimensão enunciativa e vazio de sentido *a priori* na sua dimensão semântica, onde “[...] todo ato judicial é, em última análise, um ato de poder” (BISOL, 2016, p. 18). Poder é uma estratégia, um exercício relacional, imanente, produzido e produtor de efeitos nas relações e processos sociais, uma possibilidade e exercício da ação, resistência e silêncio, conforme as táticas e estratégias necessárias e executadas na busca de objetivos ou metas (FOUCAULT, 2010 [1975]) e que tem como base os instrumentos e acúmulos de saber (TEIXEIRA, 2017).

Michel Foucault (2011 [1984]) apresentou uma tipologia ideal das modalidades do discurso que se articulam, produzindo efeitos de verdade e exercício de poder. São eles: o técnico, o profético, o sábio e o parresiástico. O profeta é o intermediador de uma voz transcendente que não é a sua própria entre o passado e o futuro que através do enigma e do obscuro narra os eventos. O sábio é aquele que sabe e sabe para si, falando quando necessário ou em urgência. A sabedoria do sábio está no silêncio, no retiro e no tempo presente. O discurso sábio não trata da natureza das coisas pelo que foram ou serão, mas para como são. O discurso técnico é o “[...] que implica conhecimentos, mas conhecimentos que tomam corpo numa prática e que implicam, para o seu aprendizado, não apenas um conhecimento teórico mas todo um exercício” (FOUCAULT, 2011 [1984], p. 23) caracterizado por “dever

de palavra” sobre aquilo que sabe para a continuidade desse próprio saber. Por fim, o discurso parresiástico é o discurso corajoso de dizer a verdade sob o risco de perder tudo, inclusive a vida.

Sendo o meu objetivo neste trabalho estudar e compreender os discursos postos nos processos de apreciação das Contas da Presidência da República, resta apresentar o método de análise do discurso adotado, para, assim, apresentar os resultados da pesquisa.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada para a análise foi de abordagem qualitativa, sendo uma pesquisa de estudo de caso. De acordo com John W. Creswell (2007, p. 35), a pesquisa qualitativa é

[...] aquela em que o investigador sempre faz alegações de conhecimento com base principalmente ou em perspectivas construtivistas (ou seja, significados múltiplos das experiências individuais, significados sociais e historicamente construídos, com o objetivo de desenvolver uma teoria ou um padrão) ou em perspectivas reivindicatórias/[participatórias] (ou seja, políticas, orientadas para a questão; ou colaborativas, orientadas para a mudança) ou em ambas. Ela também usa estratégias de investigação como narrativas, fenomenologias, etnografias, estudos baseados em teoria ou estudo de teoria embasada na realidade. O pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados.

De acordo com Salma Tannus Muchail (2015), o pensamento foucaultiano, que conta com trinta anos de produção (1954-1984), pode ser estabelecido em três fases: a da arqueologia (1954-1969) que consistiu na constituição dos saberes; a segunda, marcada pelo seu método genealógico sobre as relações entre verdade e poder, período marcado pela aula inaugural “A Ordem do Discurso” ministrada em 1970, período este que vai até 1976 com a publicação do livro “História da Sexualidade - Volume I”; e a terceira fase que é o da analítica do poder, resultando em uma análise sobre o “cuidado de si e dos outros”, a partir de uma dimensão ética, que tem seu marco nos Volumes II e III da “História da Sexualidade”.

O que impulsiona a presente pesquisa é o seu texto “A Ordem dos Discursos” de 1970. Neste texto, o autor se desculpa a M. Dumézil por dar outro uso ao seu método do discurso (FOUCAULT, 2014 [1970], pp. 66-67). Faço o mesmo, ao colocar o seu método no interior das *policy studies*. Não estou particularmente interessado na construção dos saberes que cristalizaram e possibilitaram a existência do TCU e não me preocupo, neste momento, com as práticas de sujeição que atravessam as análises seculares de longa duração. É nesse intento que, para o que se segue, me interessa de suas obras arqueológicas aquilo que esmiúça conceitos da aula de 1970, tendo como auxílio para essa tarefa o debate de Jacqueline Moraes Teixeira (2017). Já o que trata a sua terceira fase em que articula uma teoria baseado nos mecanismos e relações de direito, poder e verdade (2010 [1976], p. 21), eu abordei as modalidades de verificação no referencial teórico apresentado no capítulo anterior, usando das aulas do curso “A Coragem da Verdade” de 1984, ano de sua morte.

Assim, a seção 4.1 apresenta o modelo de análise do discurso foucaultiano. Na seção 4.2 eu apresento as fontes desta pesquisa e um breve debate sobre transparência dificultada. Na seção 4.3 apresento os processos de codificação realizados nos arquivos que são fontes desta pesquisa, por meio do programa NVivo. No capítulo posterior faço a análise dos processos de Parecer Prévio sobre as Contas da Presidência da República.

3.1 A Ordem dos Discursos

Michel Foucault, ao assumir a cadeira dos esquemas de pensamento do College de la France, em 1970, dá uma aula inaugural intitulada de “A Ordem do Discurso”, estabelecendo o seu já percorrido método arqueológico e estabelecendo o seu próximo passo metodológico, denominando-o de método genealógico. Nesta aula inaugural, ele estabelece uma hipótese a ser verificada:

suponho que em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (FOUCAULT, 2014 [1970], pp. 08-09).

Os procedimentos que ele remeteu são: [1] exclusão; [2] controle interno dos discursos; e [3] funcionamento dos discursos.

O procedimento de exclusão opera por meio de mecanismos de interdição, da separação, da rejeição e da vontade de verdade.

A interdição é o mecanismo que estabelece o tabu do objeto (não se tem o direito de dizer tudo), ritual da circunstância (que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância) e o direito privilegiado ou exclusivo de quem fala (qualquer um que não pode falar de qualquer coisa). Assim, as interdições revelam o desejo e o poder, já que o discurso não é aquilo que traduz as lutas, mas o próprio poder que queremos para nós.

O mecanismo de separação é o poder binário de distinção entre o verdadeiro e falso, constituído por um aparato de poder e articulado por uma vontade de verdade. O mecanismo de rejeição é aquele que nega o ingresso no regime de verdade, a palavra que pode ser dada simbolicamente, mas que cai no vazio do nada, tão logo enunciada. Foucault (2014 [1970],

pp. 13-19) defende que a vontade de verdade é o desejo de busca pelo verdadeiro, que nos gregos do século VI estava no ritual e no quem falava, onde a verdade estava no procedimento ritualizado, eficaz e justo de enunciação; é no século V que a verdade passa para o sentido, forma, objeto, relação e referência de discurso, se desprendendo do poder; é na Inglaterra no período dos séculos XVI e XVII que se constitui uma nova vontade de saber, onde se desenhou os planos de objetos possíveis, observáveis, mensuráveis e classificáveis. Foi neste período em que a lei não é mais a pura vontade do soberano, mas que precisa da legitimidade da verdade. O autor se pergunta: “[...] na vontade de verdade, na vontade de dizer esse discurso verdadeiro, o que está em jogo, senão o desejo e o poder?” (p. 19).

Os procedimentos internos de controle carregam consigo princípios de classificação, de ordenação e de distribuição, envolvendo o acontecimento e o acaso. Os mecanismos que operam neste conjunto de procedimentos é o de comentário, autor e disciplina.

O comentário é aquele que limita o acaso pelo jogo de repetição e do mesmo. Jogo com o texto primeiro (jurídicos, científicos e religiosos) em que o comentário tem a função, de forma “solene e esperada” (*idem*, p. 22), fazer referência ao texto primeiro, gerando a possibilidade aberta de falar e “[...] dizer enfim, o que estava articulado silenciosamente” (*idem*, p.24) e dizer além do texto mesmo. “O novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta” (FOUCAULT, 2014 [1970], p. 25).

O autor é o mecanismo que estabelece o jogo de diferenciação de agrupamentos do discurso, como unidade e origem, através da identidade (individualidade) e do eu.

A disciplina é definida por Foucault como mecanismo de controle que regula um domínio de objetos determinados, um conjunto de métodos permitidos, um *corpus* de proposições consideradas verdadeiras que no jogo de regras e instrumentos técnicos e conceituais definidos, circunscreve em um horizonte teórico possível. Necessária para o ponto de partida de construções de enunciados novos, de formular, indefinidamente, novas proposições, sendo elas consideradas erros disciplinados ou verdades validadas (*ad infinitum*).

Os procedimentos de funcionamento discursivo variam conforme o tempo e a sociedade, mas em linhas gerais, têm como mecanismo o de rarefação do discurso: “[...] impor nos indivíduos que os pronunciam certo número de regras e assim de não permitir que

todo mundo tenha acesso a eles” (*idem*, p. 35), que tem como efeito discursos diferenciados e diferenciantes. O autor toma como exemplo, propício para este trabalho, os sistemas de ritual dos discursos religiosos, judiciários, terapêuticos e políticos, onde se define a qualificação de quem fala, a forma e a circunstância do que se diz e que fixa a eficácia das palavras e seus efeitos, “[...] estabelecendo propriedades singulares e papéis preestabelecidos” (FOUCAULT, 2014 [1970], p 37).

Para estudar estes procedimentos discursivos, Foucault estabelece duas linhas de frente que compõem a análise do discurso: o seu conjunto crítico (método arqueológico); e o seu método genealógico.

O conjunto crítico, ou arqueológico, é o que identifica os mecanismos de rarefação, por meio do princípio de inversão, se perguntando como se formaram os mecanismos de exclusão, para assim entender a quais necessidades respondeu e como se transformaram. Teixeira (2017) informa que o método arqueológico é cavocar e descrever uma camada em que se cristalizou um conjunto de sentidos, se perguntando: quem fala? De onde fala (lugar de poder)? Por que fala? Para quem fala? Cabe ressaltar, que neste método, a camada é o documento analisado que, por sua vez, não deve ser tomado como fato, mas como o evento de um acontecimento discursivo interpretado. Acontecimento é peça-chave para compreender o seu método genealógico, altamente imbricado com o arqueológico.

O método genealógico visa compreender a formação dispersa, descontínua e regular dos discursos, através de três princípios. Tomar a própria descontinuidade como princípio, o que significa dizer que são discursos que se cruzam, se ignoram e se excluem, considerando a pluralidade de posições e fundações possíveis que estabelecem a série dos discursos. O princípio de especificidade que é o encontro da regularidade nos acontecimentos discursivos, quando da própria prática discursiva que impomos as coisas. Por fim, o princípio da exterioridade que é o de olhar a emergência da prática do discurso para encontrar as condições de suas possibilidades (FOUCAULT, 2014 [1970]).

[...] O importante é que a história não considera um elemento sem definir a série da qual ele faz parte, sem especificar o modo de análise da qual ele depende, sem procurar conhecer a regularidade dos fenômenos e os limites de probabilidade de sua emergência, sem interrogar-se sobre as variações, as inflexões e a configuração da

curva, sem querer determinar as condições das quais dependam (FOUCAULT, 2014 [1970], p. 53).

Este método permite o nexos causal mecânico, mas abre espaço para o acaso, descontínuo e a materialidade para a produção dos acontecimentos.

3.2 Fontes

É comum no âmbito da administração pública se falar em transparência ativa e passiva. O que gostaria de também mencionar seria a transparência dificultada¹².

A transparência ativa é aquela em que a Administração Pública coloca a disposição, de forma aberta e com livre acesso, às informações e dados que dispõe e/ou executa. No caso do TCU, mais especificamente os dados referentes às prestações de Contas da Presidência da República, é possível encontrar em sessão específica¹³ as contas referentes aos exercícios de 1995 em diante, apesar de formas de organização dos dados serem diversas, na relação ano-a-ano que abordarei mais à frente.

Para obter os documentos referentes aos exercícios anteriores, objetos deste estudo, foi necessário acionar a transparência passiva, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁴. Em resposta¹⁵, o TCU envia tabela constando os exercícios solicitados com uma relação indicando o número de ata e data da sessão de apreciação das contas, bem como o link referente às sessões de Colegiado, em que consta todas as atas publicadas do TCU, referente aos últimos cinquenta e oito anos, forçando este pesquisador a uma nova busca caso-a-caso nesta sessão.

Ademais, já na análise das fontes, se observou que nos exercícios de 2017 e 2018 não estão disponibilizados na íntegra os relatórios que subsidiam o Parecer, sendo apresentadas versões resumidas ou “executivas”. Nesse sentido, busquei as datas de apreciação e em face dessa informação, para em seguida buscar as atas desses dois processos no link citado acima.

¹² Agradeço a historiadora Barbara Gonçalves Helssen pela ideia do conceito.

¹³ Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>.

¹⁴ O link para pedido de informações frente ao TCU é <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/>>. O referido pedido foi realizado no dia 13 de março de 2020.

¹⁵ Recebida no dia 23 março de 2020

Em posse do exposto o que era transparência passiva, se tornou transparência dificultada, apesar de todos os documentos usados nesta pesquisa como fonte estarem, em via de regra, dentro do considerado como transparência ativa.

É sabido que a Corte usa o acórdão como principal forma de decisão (SUNDFELD, 2017). Estes acórdãos são as deliberações, por maioria ou consenso, emitidas pelas/os ministras/os, em colegiado, em uma das Câmaras (1ª ou 2ª) ou no Plenário, conforme disposto no Regimento Interno (RITCU) e Lei Orgânica (LOTUCU) . Nas sessões também se gera uma Ata. Então todo processo administrativo que perpassa essas instâncias (uma das Câmaras e/ou Plenário) do TCU está vinculado a uma Ata e Acórdão, pelo menos.

Em linhas gerais, os processos de apreciação das Contas contam com as Atas, os Acórdãos, relatório elaborado por uma das/os Ministras/os, a síntese lida em Plenário, o projeto de Parecer Prévio proposto pela pessoa relatora, os votos das/os ministras/os aptas/os a votar, as declarações da Presidência da Sessão e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e, por fim, o Parecer Aprovado e encaminhado ao Congresso Nacional.

Sobre as fontes, parto de uma premissa-hipótese: que os relatórios referente aos exercícios de 1988 até 1999 eram arquivos exclusivamente físicos que foram digitalizados. Destes arquivos, os referentes aos exercícios de 1995 em diante foram colocados na sessão do site do Tribunal que trata sobre a apreciação das Contas da Presidência da República, já as outras, ficaram relegadas ao emaranhado de outros processos da instituição que não estão na “vitrine virtual” da instituição. Nesse sentido, a digitalização dos anos dos exercícios de 1988 a 1990 não apresentam os relatórios completos, dispondo então, dos outros elementos que compõem os processos. É do relatório do exercício de 1991 até o de 1999 que passa a ser anexado o relatório completo correspondente, em sua íntegra.

Se de 2000 em diante o acesso é facilitado, perdemos de vista a ata completa. Em 2005 muitos elementos desaparecem do interior do arquivo, como será exposto no próximo capítulo. No exercício de 2006, para além do que ocorre com o do ano anterior, há também uma divisão dos elementos (votos, declarações, síntese e parecer) em arquivos distintos¹⁶. Os relatórios de 2007 e 2008 recuam nesse movimento fragmentador e separam apenas as sínteses do conjunto do relatório. No entanto, os exercícios de 2009 até 2016 há um

¹⁶ Ess pode ser o motivo mais contundente do seu distanciamento na análise de clusters apresentada na seção seguinte.

movimento de para além do relatório completo e seus elementos, apresentar sínteses desagregadas sobre tópicos abordados no relatório, possivelmente para fins de simplificação de entendimento para o público em geral, culminando, em 2017 e 2018, no problema de não termos mais o relatório em sua íntegra, sendo apresentadas sínteses ou “relatórios executivos” em seu lugar. Em 2019, por sua vez, desaparece o relatório executivo e se retoma o relatório completo, também com elementos faltando. Os relatórios de 2017 e 2018, por serem dois relatórios publicados recentemente, foi possível localizar sem entrar com novo pedido de acesso à informação, como explicitado mais acima. O Apêndice A, na seção de Apêndices deste trabalho, mostra visualmente o movimento fragmentário dos documentos dos processos de apreciação das PCPRs.

3.3 Aplicação Metodológica: Considerações e Codificação

Tomo como acontecimento cada processo de apreciação, em suma, cada processo é uma unidade de análise. Dividi cada unidade de análise, ou acontecimento, se quisermos levar aos termos de Foucault, em três camadas arqueológicas: a primeira é a do relatório elaborada pela/o ministra/o indicada/o no ano anterior da apreciação, bem como o projeto apresentado; a segunda camada é a luta discursiva que acontece no plenário, quando da leitura da síntese do relatório elaborado, a dos votos e posicionamentos; e a terceira camada é a do próprio parecer emitido pelo Tribunal ao Congresso Nacional. Este movimento, mais do que um mero mecanismo organizativo, não só permitiu compreender a organização discursiva visível em cada fase, mas como também demarcou os limites deste trabalho.

De acordo com Alex Niche Teixeira (2015), o NVivo é um *software* que auxilia na operacionalização das abordagens e técnicas qualitativas em pesquisa. O autor também informa que são três as principais instâncias de gerenciamento dos dados, a saber: [1] as fontes, [2] os nós e codificação; e [3] as classificações e atributos.

As fontes, como abordado até aqui, são os processos de apreciação. Em via de regra, a maioria dos processos foram disponibilizados em arquivo único, ou seja, que contêm todas as peças do processo em um único documento eletrônico, estes arquivos, a partir daqui, denomino de “arquivos completos”. Por outro lado, como exposto, os processos de 2006 em diante foram fragmentados em sua disponibilização, assim os denomino de “arquivos

fragmentados”. Os arquivos completos e os arquivos fragmentados que têm no seu interior o relatório foram colocados em pasta específica para fins de organizar o material¹⁷.

“Os nós (*nodes*) representam os temas, categorias ou conceitos de um projeto e servem para armazenar a codificação (*coding*) do material em análise” (TEIXEIRA, 2015, p. 6), já os “códigos são índices de referência adicionados a porções de material empírico (trechos de texto, porções de fotos, sons e imagens ou ainda células em uma planilha de dados)” (*idem*). Assim, criei três conjuntos de nós: [1] modalidade do discurso; [2] regularidades do discurso; e [3] procedimentos de controle.

Os nós que compõem o conjunto de regularidades do discurso são aqueles que deram conta de capturar a forma de organização e os temas abordados no interior do processos, muito próximo do que realizou o Speck (2000) sobre o assunto, em uma espécie de sumarização, sem entrar no mérito do conteúdo e que atravessou as três camadas dos acontecimentos. A codificação desse conjunto foi realizada de maneira “manual”. Isso significa dizer que foi aberto arquivo por arquivo, selecionada a área de cobertura a ser codificada e atribuída a um nó. A vantagem desse procedimento permite uma maior precisão sobre o quanto determinado tema aparece em cada arquivo. As limitações observadas desse procedimento é de que as digitalizações de arquivos originalmente físicos (1988-1999) impediram a cobertura exata das fontes, por vezes impedindo a leitura de informações codificadas. Também foi possível perceber que o programa tem dificuldade de cobertura de gráficos, quadros e tabelas.

Os nós que compõem o conjunto de modalidade do discurso, serviram para lastrear e esmiuçar as dimensões, aspectos, instrumentos e normas acionadas pelo corpo do Colegiado, estabelecida *a priori*, tendo como parâmetro as competências, técnicas e instrumentos do Tribunal e também atravessou as três camadas do processo e todos os fragmentos. A técnica do NVivo empregada foi a de busca textual. Na busca textual foi utilizada a de correspondências exatas quando a palavra é demasiadamente polissêmica e de correspondências derivadas quando a palavra tem uso preciso pelo Tribunal. O resultado das

¹⁷ Também foram criadas outras pastas para organizar os itens desagregados dos relatórios, uma pasta para a análise específica de Cluster, para as normas jurídicas, outra para notícias, também uma para biografia das/os ministras/os e outra para referências.

buscas teve como critério também a disseminação em contexto amplo para que pudesse reconhecer possíveis combinações entre nós e localizar o evento de discurso. A vantagem dessa técnica foi a de mensurar, a partir de técnicas de estatística descritiva, o repertório discursivo da Corte nesta série histórica. A desvantagem são as possíveis subavaliações e superavaliações no uso desses repertório¹⁸, bem como da possibilidade da omissão de elementos não ventilados previamente.

Os nós do conjunto de procedimentos de controle foram estabelecidos a partir da leitura integral da segunda camada dos acontecimentos, tendo como parâmetro os procedimentos discursivos trabalhados por Foucault e buscadas nas outras camadas, através de técnica de busca na primeira camada e igualmente por leitura completa e codificação manual na terceira. Sobre a classificações e atributos:

[...] tanto fontes quanto nós podem ser definidos como casos endereçados a tabelas (classificações) a fim de serem marcados com valores de atributo, isto é, informações estruturadas. Atributos, portanto, são informações estruturadas, variáveis e exclusivas daquilo que foi definido como <<caso>> em uma planilha de classificação de fontes ou nós (TEIXEIRA, 2015, p. 8).

A classificação das fontes, contêm os seguintes atributos: [1] Relator(a); [2] exercício; [3] data de apreciação das Contas; [4] tipo de sessão; [5] quem presidiu a sessão; [6] quem representou o Ministério Público; [6] a conclusão do Parecer Prévio; [7] se há Parecer referente aos outros Poderes.

A categoria referente a pessoa relatora foi atribuída por nome. A/O ministra/o responsável por analisar as contas e apresentar projeto de Parecer para apreciação do colegiado até o ano de 1993 era através de escolha feita pela Presidência do Tribunal, como bem apontou Bruno Speck (2000). A partir do novo Regimento Interno, se estabeleceu que seria por meio de sorteio, não podendo ser a mesma pessoa por dois anos consecutivos. A ministra/o relator/a têm a incumbência de estabelecer os temas em destaque que serão objeto de enfoque especial e que deve ser lavrado pelo resto do Colegiado (*idem*).

As categorias de exercício e data de apreciação são informações de períodos. O ano exercício é o ano efetivo de execução fiscal do orçamento anual. A data de apreciação das

¹⁸ Por exemplo, a dimensão financeira e o uso de relatórios não foram buscadas porque seriam demasiadamente superestimadas, tendo em vista que financeiro compõe nome de diversos órgãos e instituições da administração federal, bem como de entidades e espaços de transação econômica e relatório é uma palavra frequentemente invocado para mencionar a peça em debate. Nesse sentido, optei por uma posição conservadora.

contas marca o momento de apreciação das contas do exercício anterior¹⁹, tipicamente acontecendo em junho. O tipo de sessão foi a variável que na sistematização se mostrou menos relevante. Isso porque as sessões até 1993 foram classificadas como especial e após isso se classifica como extraordinária, tendo em vista que o processo de apreciação responde a prazos.

A categoria de Presidência da sessão é interessante. A presidência do Plenário é de responsabilidade da/o Presidente do Tribunal de Contas, mas na ausência desta/e quem assume é a Vice-Presidência do Tribunal. Nesse sentido, a categoria foi atribuída por nome, assim como a/o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) que pode ou não ser a/o Procurador/a-Geral. Em ambas as categorias é preciso levar em consideração que estas não votam sobre o Parecer, dão apenas declarações, ou se manifestam sobre o seu conteúdo e do processo de apreciação.

O Parecer dos Poderes é decorrente do fato de que, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, foi emitido diversos pareceres sobre as Contas de cada Casa Legislativa e chefia do Judiciário, até o exercício de 2007, tendo em vista que após esse ano essa prática foi constrangida por Medida Cautelar do STF, suspendendo esse dispositivo da LRF. Essa categoria eu estabeleci por atribuição dicotômica de sim e não.

Por fim, a Conclusão dos Pareceres é a variável dependente que é a indicação de aprovação, reprovação, ou inconclusão sobre as Contas da Presidência da República no Parecer Prévio, que são encaminhados para o Congresso Nacional, podendo acarretar na Reprovação destas pelo Legislativo e a condenação política do crime de responsabilidade, como aconteceu em anos recentes.

No começo das análises foi aplicada a técnica de *clusters* para observar a intensidade de similaridade e, por conseguinte, de diferença entre os processos. A análise de *clusters*, ou dendograma, ou ainda diagrama de árvore, é uma análise exploratória bastante inicial que auxilia na visualização de proximidade dos conteúdos analisados. O coeficiente usado foi o de Sørensen porque no cálculo de intensidade de similaridade apresenta maior sensibilidade a proximidade dos conteúdos que o coeficiente de Jaccard e não é amortizado pela totalidade como acontece com o coeficiente de Pearson (OLIVEIRA e ALVES, 2017). O NVivo

¹⁹ Portanto, o exercício de 1988 foi apreciado pelo Tribunal no ano de 1989, o de 1989 em 1990, assim sucessivamente.

estabelece 10 identidades de conjunto como procedimento padrão. No entanto, estabeleci 17 identidades para que o resultado destacasse visualmente os aglomerados gerados automaticamente pelo programa. O número de 17 foi escolhido porque este marca a diferenciação dos anos de reprovação das Contas. Cabe ressaltar que o estabelecimento de identidades não altera o cálculo, nem a posição de proximidade dos acontecimentos. O Apêndice B demonstra visualmente o exposto sobre a análise de *clusters*.

Em seguida foram realizadas pesquisas de frequência de palavras por correspondências exatas. Os objetos de pesquisa foram por ano, aglomerados de cluster e por camadas. Essa técnica serve para análise de conteúdo preliminar, identificando termos mais frequentes.

As análises de estatística descritiva foram realizadas por meio de matriz de codificação e tabela de referência cruzada. A primeira técnica quando se cruzou códigos com códigos e a segunda quando se cruzou atributos com atributos ou atributos com códigos. Essas técnicas foram aplicadas nas modalidades e regularidades de discurso.

Os nós dos procedimentos de controle foram relidos na íntegra e compõem a dimensão qualitativa propriamente dita deste trabalho.

No próximo capítulo faço a análise dos processos de Parecer Prévio sobre as Contas da Presidência da República.

4. CAMADAS E DIMENSÕES DO DISCURSO

A pergunta de pesquisa foi quais foram os discursos adotados pelo Colegiado do TCU nos processos de apreciação e elaboração de Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR)? A pergunta que derivou desta foi quais foram as conclusões, ou efeitos discursivos, e como foram apresentados os pareceres sobre as referidas contas?

A minha hipótese inicial foi que as contingências políticas do momento do Parecer/apreciação, pelo Tribunal, influenciaram as conclusões técnicas constantes nos relatórios e pareceres, nos quais aspectos da autonomia institucional e da discricionariedade técnica apresentam efeitos concretos nas práticas de controle externo.

Neste capítulo exponho os resultados obtidos a partir das análises realizadas. Ainda nesta parte introdutória eu apresento as regularidades, a modalidade e os procedimentos de controle do discurso, abrangendo todo o período analisado por meio de análises estatísticas descritivas, mas não antes de fazer breves comentários sobre alguns aspectos que rondam o Colegiado e a forma como a Corte publiciza os relatórios e pareceres que produz a respeito da PCPR.

Na seção 2.3 elaborei uma exposição que tratou sobre o Plenário e o Colegiado. Em face dos documentos em comento, observei que apenas três integrantes das 31 pessoas que passaram pelo Colegiado eram/são mulheres. Duas ministras e uma Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), nenhuma mulher enquanto Ministra-Substituta²⁰.

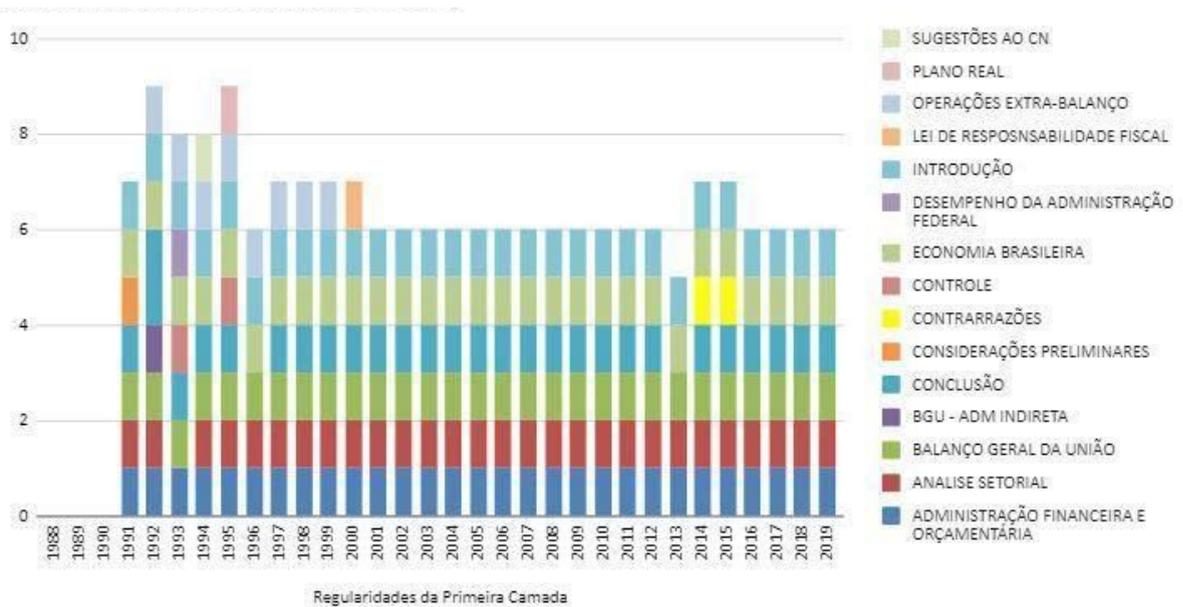
Ainda sobre o Colegiado, conforme Apêndice C, foi possível perceber que para a apreciação a tendência é a presença de 10 pessoas. A tendência muda de figura com a apreciação de 2014 em diante. Acredito que no ano de 2014 abriu-se o precedente de todas as pessoas do Colegiado se pronunciarem e votarem, respondendo a uma condição histórica, conforme exposto na seção 4.3. Nos anos de 2010, 2011, 2013, 2014 e 2019 os votos não estão publicizados. No entanto, tive a oportunidade de assistir a apreciação de 2014 e 2019, o que possibilitou observar a presença das/os membras/os presentes, bem como observar a

²⁰ Isso me faz me perguntar sobre a trajetória de vida, distribuição geográfica de origem/nascimento, raça/cor do Colegiado, que escapam ao escopo deste primeiro trabalho realizado.

forma do rito e a *performance* dos atores que se estabelece no Plenário, pelo menos no que tange a essa competência.

Em termos da regularidade dos discursos foi possível observar que os grandes princípios de classificação se estabilizam a partir do exercício de 2001, com exceção os de 2013 a 2015, conforme pode ser visto no gráfico a seguir:

GRÁFICO 4.1 – ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO POR APRECIÇÃO – 1988-2019



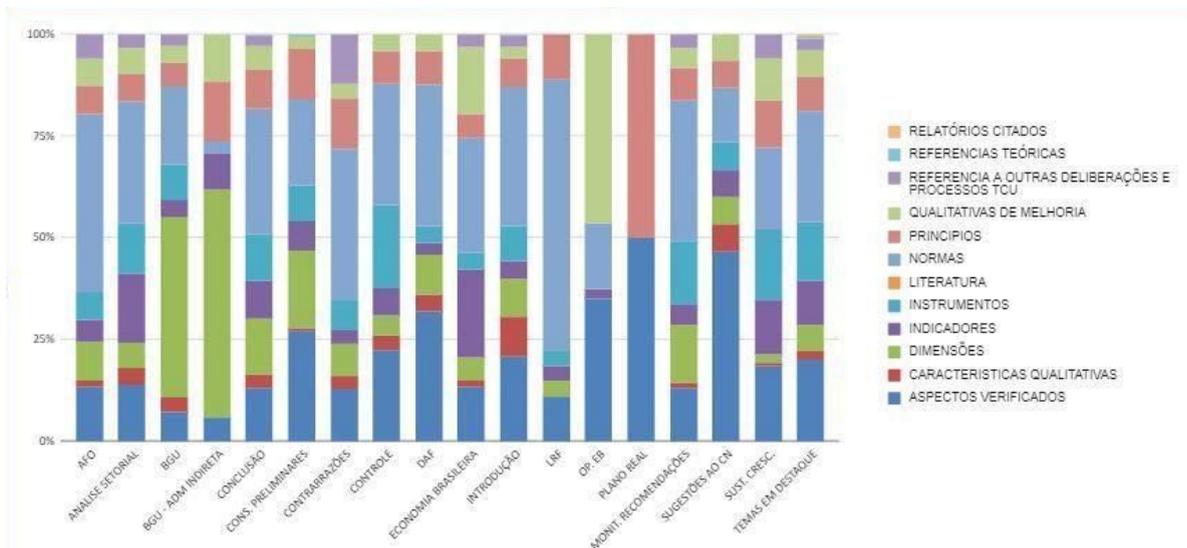
Fonte: Autor

Sobre o período que vai até o ano de 2000 corroboro com Speck (2000) que afirma mudanças constantes nas formas e temas abordados pela Corte, atribuindo essa variação na autonomia do/a relator/a. Sobre este ponto, no entanto, observei que a situação é mais complexa. Defendo ao longo deste capítulo que existem processos de inovação ensejados nos relatórios que também refletem as [1] mudanças institucionais da própria Corte; [2] respondem a mudanças normativas e institucionais do Legislativo, Executivo e Judiciário; e [3] convergem para as práticas internacionais, principalmente as de controle e contabilidade. Sobre o novo século, há uma simplificação do agrupamento discursivo, com exceções acima mencionadas, mas que carregam no seu interior uma série de inovações, transformações que variam, como exposto nas seções 4.3 e 4.4, ventilando, inclusive, a possibilidade de

combinações prévias e posicionamentos previstos e explicitados de antemão, tornando o espaço ritual de apreciação um teatro formal de leitura de votos.

A modalidade do discurso técnico da instituição é balizada por evidências, teorias, campos de conhecimento, mas principalmente por normas, corroborando com SUNDFELD *et al* (2017).

GRÁFICO 4.2 – PROPORÇÃO DA MODALIDADE DO DISCURSO POR CONTEÚDO – 1988-2019

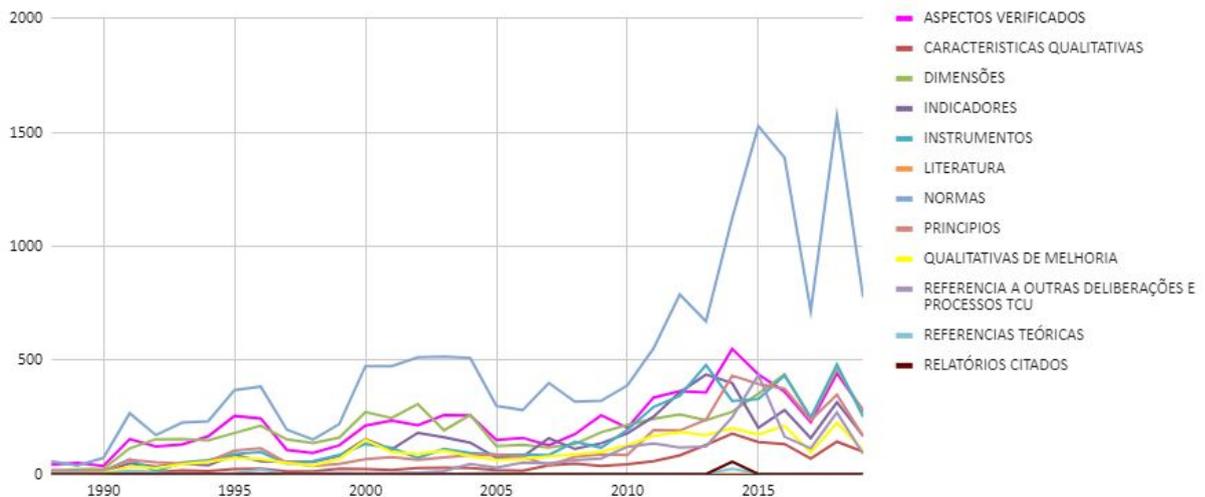


Fonte: Autor

Relatórios citados, literatura e referências teóricas estão subavaliados, conforme exposto na seção 3.3, sobre a aplicação metodológica. Isso também aconteceu com a dimensão financeira que compõe a categoria “dimensões”. As referências feitas em relação a outras decisões ou processos do TCU demonstram a proporção de irregularidades detectadas na PCPR que ganham curso de investigação própria pela Corte, como aponta Speck (2000), mas o inverso também é verdadeiro, ou seja, de processos e decisões que tornam mais robusta a análise de determinado tema, inclusive como parâmetro para tomada de posição, como aconteceu nos exercícios de 2014 e 2015 em relação as famosas “pedaladas fiscais” e a definição de operações de crédito. Os princípios são os parâmetros mais abstratos que orientam a administração pública e que, com exceção do capítulo sobre o Plano Real no exercício de 1994, não teve participação significativa. As características qualitativas são

critérios de relevância e representação fidedigna, oriundas do campo da contabilidade e que são essenciais nas práticas contábeis. As características qualitativas de melhoria são aquelas em que se melhora a informação contábil essencial. Os indicadores são fontes de informação que indicam algo, mas também objetos de análise, quando em análise do Plano Plurianual, a partir da última década deste século. As dimensões analisadas são a contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, por meio da verificação dos aspectos de economicidade, efetividade, eficácia, eficiência, legalidade, legitimidade e mérito. Os instrumentos do Tribunal são os de acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento. A variação dessa modalidade pode ser observada em relação temporal:

GRÁFICO 4.3 – MODALIDADE DO DISCURSO POR APRECIÇÃO – 1988-2019



Fonte: Autor

Como pode ser visto acima, os picos de invocação discursiva do repertório técnico-normativo baseado em evidência estão entre 2013 a 2015. Os instrumentos foram acionados com mais frequência em 2013; aspectos verificados, características qualitativas e princípios em 2014; e normas e referências a outras deliberações e processos da Corte em 2015. Estes picos são abordados na seção 4.4.

Nas seções que se seguem neste capítulo, sigo em ordem cronológica dos acontecimentos, analisando as três dimensões do discurso expostas até aqui. Para facilitar a exposição e a leitura, na seção 4.1 trato de explorar os primeiros anos da redemocratização

(1988-1990). Na seção 4.2 elaborei uma exposição da última década do século XX (1991-2000) e a promulgação da protegida da Corte, a Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Na seção 4.3 expus o período que corresponde de 2001 a 2012 que antecede os picos comentados acima; e a seção 4.4 que trata dos exercícios de 2013 a 2019. O capítulo seguinte é para (não) concluir.

4.1 Os Novos Tempos da Redemocratização (1988-1990)

Nesta seção abordo os exercícios de 1988 a 1990. Portanto, são os primeiros anos pós CF-88, também são anteriores ao processo de Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello. São estes os exercícios que não foi possível ter acesso aos relatórios completos. Em termos de documentos, foi possível analisar os pronunciamentos da Presidência do TCU e do Procurador Geral do MPTCU, a Ata das sessões, as conclusões dos relatórios, as sínteses lidas em Plenário, os votos do Colegiado. No entanto, não há introdução no exercício de 1990 e só há Projeto de Parecer proposto pela Relatora referente ao exercício de 1988.

A partir da análise de [1] hierarquia de codificação, usando o critério de referências de codificação, no intento de visualizar a área de cobertura; e [2] nuvem de palavras, que mensura a frequência de palavras, foi possível ter o primeiro indicativo de que nestes anos iniciais serviram para reafirmar as competências e relevância da Corte, em relação ao Executivo e ao Legislativo neste período, tendo em vista que as palavras “Tribunal” e “Contas” foram as mais frequentes, seguidas pelas palavras “Congresso Nacional” e “Governo”.

As sínteses atravessaram grandes temas como os processos de licitações, orçamento, balanço geral da União, a situação das estatais e os processos de privatizações, a nova Carta Constitucional, o Tribunal como promotora de justiça de contas e o papel do Parecer Prévio emitido pela Corte. Não se furtaram de abordar a conjuntura do país em diversos aspectos e áreas, como as de políticas sociais, o desempenho das relações exteriores e do governo e economia brasileira. Também ensaiam sugestões ao Poder Legislativo e advogam que são necessários mais recursos e estruturas para as áreas de controle interno e externo, para fins de cumprimento das competências constitucionais. Há espaço para a literatura, filosofia e

esperanças para o futuro. A título de exemplo, nos exercícios de 1988 e 1989, respectivamente:

Na faixa dos 7 a 14 anos, 7 milhões estão fora das escolas. A mortalidade infantil é de 10%. No Nordeste, certos bolsões chegam a 20%. Por isso o poeta não se cansou de dizer: "O meu país e a lembrança de minha infância arruinada / arde no tempo e me alcança dói no meu peito renovada" (RELATÓRIO, 1989, p. 35).

Longe de nos levar ao pessimismo, o exame desapassionado e sincero do Governo dos homens há de nos estimular a enfrentar desafios e a persistir na busca incessante de um mundo melhor, como que vigiando o amanhecer para não ter as auroras indefinidas. E, no que nos diz mais de perto, de um Brasil melhor: eficiente, justo, livre. E, mais que tudo, solidário. Sem catastrofismos, como desejou adivinhar o Velho do Restelo, nem exacerbações narcisistas, como no proselitismo do Conde de Afonso Celso (RELATÓRIO, 1990, p. 12).

De modo geral, no período, se destacam o uso de normas, em destaque Constituição Federal, Decretos, Plano Plurianual e o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). Os aspectos verificados são a de mérito, efetividade, eficiência e legalidade, principalmente e nessa ordem. Os princípios neste período têm mais espaço, com destaque para o de eficiência e legalidade. No que tange às dimensões verificadas, a patrimonial e operacional têm mais relevo. O instrumento de mais uso foi o de acompanhamento, seguido da auditoria, sendo o levantamento e a inspeção em igual proporção, sem uso de técnicas de monitoramento, sendo o resto do repertório da modalidade do discurso bastante residual.

No ano de 1988, o discurso atravessa aspectos da economia brasileira, o orçamento da União, as receitas, despesas e as políticas sociais, balizados por termos reais e nominais, tendo em vista a inflação crescente que marca o período. Neste relatório a ministra também dispõe sobre a CF-88

Aí está a Nova Carta, com novos direitos, liberdades grandemente ampliadas, nova ordem jurídica cuja efetivação não depende apenas do que já está legislado e do que ainda se vier a legislar. As grandes conquistas individuais e sociais não se consolidarão sem o adequado exercício que delas vierem a fazer os seus destinatários, sem consciência de que do Governo e da Lei não se pode esperar tudo. Com absoluta propriedade, adverte Karl Deutsch: "As grandes reformas do mundo não podem ser iniciadas pela lei, embora possam ser por ela ajudadas. A legislação é apenas um dos elementos que contribuem para uma mais profunda mudança dos pensamentos e sentimentos dos indivíduos, grupos ou sociedades, que transformam uma época cultural ou política em outras". Cabe, pois, a cada indivíduo com capacidade de exercer influência, cabe às associações das classes dirigente e dirigida, às associações de todo tipo, a tarefa eminentemente educativa de remodelação da mentalidade dos que estão desatentos ao dever de participação construtiva no processo econômico e social. Sem o trabalho e o empenho de todos não se construirá a sociedade com que acena a Constituição de 1988: uma sociedade mais livre, justa e harmoniosa 'formada por indivíduos imbuídos do verdadeiro

espírito de cidadania, que é a consciência de coexistirem direitos e deveres. (RELATÓRIO, 1989, p. 07).

Para em seguida informar que a Corte também se fortalece com a nova Magna Carta, abordando competências da Corte, para finalmente abordar o papel do Parecer²¹

Ainda que a conclusão do Parecer Prévio seja pela ou não das contas, o controle que por esse meio exerce o Tribunal de aprovação substancialmente técnico e jurídico, cingido à execução orçamentária e financeira posta em face das leis que autorizaram a arrecadação da receita e a execução da despesa. Aspectos de natureza constitucional discussão em foro próprio não devem ser abordados. Não discute o Tribunal, por outro lado, o mérito das decisões políticas do governo, embora possa dizer se as adotadas atingiram ou não os objetivos visados. O controle político é exercido pelo Congresso Nacional que baliza a ação administrativa não apenas em relação à ordem jurídica, mas, sobretudo, em relação aos resultados alcançados pela ação do governo. Para auxiliá-lo nessa tarefa deve o Relatório conter informações que lhe permitam apreciar os reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do país, como já se referiu (RELATÓRIO, 1989, pp. 14-15).

No tocante à modalidade discursiva, é invocada como possibilidade e *advocacy*, a título de exemplo é a auditoria operacional em 1988 e na de 1989 a de Inspeção:

A auditoria operacional, que tem em mira a avaliação intrínseca dos atos de gestão e seus resultados, encarados sob o ângulo da economia de meios, da eficácia e da eficiência, embora já realizada pelo Tribunal em casos determinados, passou a ser norma constitucional e deve, em conseqüência, ter o seu campo alargado. Realizá-la de modo eficaz não depende apenas do esforço da Corte. Requer sobretudo que as unidades da administração direta e indireta estejam preparadas para essa modalidade de fiscalização. De outro modo, o trabalho restringir-se-ia à apuração de falhas nas entidades fiscalizadas, falhas que vão desde a debilidade de suas estruturas básicas até a 'deficiência dos métodos de controle evidenciada pela precariedade do gerenciamento e acompanhamento das atividades e programas, bem como pela infração de normas legais e regulamentares (*idem*, p. 10).

Temos defendido, pois, ao longo das nossas atividades nesta Corte, inclusive, no exercício de sua honrosa Presidência, o controle in loco e concomitante à realização da receita e da despesa, mediante inspeção e levantamentos, a par, naturalmente, do exame das contas (RELATÓRIO, 1990, p. 21).

No ano de 1989, o Relator abordou o desempenho da economia brasileira, a Constituição e a consolidação democrática, a conjuntura, o orçamento, o balanço geral da União, as ações do governo e o papel do Parecer Prévio. Sobre as ações do governo:

Na sua ação político-administrativa, o Governo da União, em 1989, obteve, ainda, resultados algumas vezes expressivos nas áreas da cultura, do desenvolvimento social, da diplomacia e no esforço persistente para reduzir a dimensão do Estado-empresário (RELATÓRIO, 1990, p. 08).

²¹ O papel do Parecer é importante porque, como é abordado na seção seguinte, é objeto de disputa interpretativa e com efeitos concretos sobre as Contas do Presidente Collor.

Em relação à conjuntura foi uma retomada histórica sobre os traumas institucionais e sociais que ocorreram a partir da década de 1960 em diante, no intento de demonstrar como chegaram na crise fiscal atual. Sobre o Papel do Parecer o Relator defende que:

[...] A distinção semântica entre apreciar e julgar não é meramente adjetiva: é essencialmente substantiva. Quem aprecia, emite um parecer; quem julga, decide. Quem aprecia, manifesta uma opinião; quem julga, exercita, na sua plenitude, um poder. Poder que, neste caso, emana diretamente do povo, fundado no princípio democrático da representação política. [...] Afinal, apreciar é formular um conceito, emitir um juízo de valor — o que envolve a escolha de critérios de avaliação, de padrões de referência, de escalas de medida. [...] Nesse contexto, onde ancorar a objetividade do conhecimento, para não mergulhar no puro subjetivismo? A objetividade é o resultado do consenso: no significado, popperiano, da verdade aceita como tal pela sociedade — em particular pelos homens de pensamento, que respondem pelo avanço da ciência e da técnica, que formam a opinião pública esclarecida. E, afinal, que critérios utilizar na avaliação dos homens e das instituições? Certamente, aqueles reconhecidos, legitimamente, pela sociedade e que se corporificam nas suas vigências sociais — para usar feliz expressão de Ortega: os valores estabelecidos, os códigos de conduta; o ordenamento jurídico em que se baseia a organização da vida em comum dos homens e que organiza suas instituições (RELATÓRIO, 1990, p. 05-06).

Assim, diferenciando-se do relatório do ano anterior acrescentando o aspecto científico na apreciação das contas. O ministro Bento José Bugarin, inclusive, em seu voto, atribui aspecto político a apreciação:

Entendo, a propósito, e tenho defendido reiteradamente essa posição, que a ação controladora do Tribunal de Contas, ao lado de ser realmente técnica é igualmente política. O controle externo é exercido em nome do Congresso, e na medida em que o Tribunal de Contas é órgão independente, que exerce em auxílio ao Congresso o controle externo, ele também participa da natureza política dessa atuação, assumindo características políticas no sentido de verificar não só os aspectos formais, os aspectos de legalidade, de moralidade e de regularidade, mas também os aspectos políticos, referentes aos resultados econômicos e sociais que esse importante setor da administração federal está alcançando na execução das políticas públicas aprovadas pelo próprio Congresso Nacional, por meio dos planos de governo e dos orçamentos públicos (*idem*, p. 43).

Ainda no tocante aos votos, foi possível observar alteração de Proposta de documento enviado ao Congresso, recomendando ao Executivo que na próxima Prestação seja anexada documentação que contenha elementos para a análise da reestruturação dos aparelhos do Estado, proposto pelo ministro Luciano Brandão Alves de Souza em seu voto e acolhida pelo Colegiado, conforme consta na Ata do processo. Portanto, a primeira recomendação observável a partir das fontes em comento.

No ano de 1990 o ministro relator deu mais fôlego e destaque aos temas abordados, tratando de assuntos como: licitações; privatizações; estatais; participação acionária; bens

imóveis da União; número de servidores; desempenho de governo; desempenho da administração pública; das relações exteriores (diplomáticas e comerciais); superávit de caixa; dívida ativa; fundos federais e a alocação obrigatória para a educação. Dissertou também sobre a justiça de contas exercida pelo Tribunal e nesse sentido propôs três determinações e sugestões ao Congresso Nacional e ao Executivo advogando sobre elementos a serem expostos na PCPR e a construção efetiva do Controle Interno para fins de garantir os dispositivos da Magna Carta. A Apreciação, de acordo com o Relator, denota aprendizado e memória institucional entre pares:

Da mesma forma, sendo apenas um PARECER (e não um VOTO, uma DECISÃO ou uma DELIBERAÇÃO), contém, de um modo geral, como todos os demais "pareceres", uma ENUNCIACÃO, que o Regimento Interno denomina RELATÓRIO, no qual se expõe as razões, os estudos, os fundamentos, os temas, e as informações que venham a auxiliar o Congresso Nacional na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária federal sobre o desenvolvimento econômico e social do País (art. 86). De uns anos para cá, teve início neste Tribunal uma nova maneira, no conjunto de procedimentos e tradições da Casa, no trato dessa matéria, qual seja "SÍNTESE DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO", isto é, o documento em que o Relator faz o encaminhamento e apresentação, oralmente, junto ao Plenário do Tribunal do Projeto de Parecer, uma vez que os elementos, análises e dados técnicos elaborados e colhidos pela SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO, bem como as observações e considerações pessoais do RELATOR, são antecipadamente distribuídos aos Eminentíssimos Ministros integrantes desta Corte (RELATÓRIO, 1991, p. 10).

Em termos de modalidade do discurso não avança. Em todos os anos desta seção a pessoa relatora fez uso do procedimento de controle discursivo a partir do comentário ao texto primeiro (normas, discursos científicos, filosóficos, literários, principiológicos, disciplinares e, em menor medida, em evidências por meio de indicadores). É importante frisar que neste período em comento não foram analisados os relatórios que subsidiam a síntese, o projeto de Parecer e a apreciação em Plenário, então apesar de não serem observados usos de instrumentos, não significa, necessariamente e sumariamente que a Corte simplesmente aceitou as informações recebidas como fidedignas, tanto que essa característica qualitativa não é acionada no período. Na próxima seção foi descrito o período dos exercícios de 1991 a 2000.

4.2 A Última Década do Século XX (1991-2000)

Nesta seção são abordados os processos de apreciação da PCPR, na sua íntegra e em arquivo único por exercício. Como na seção anterior, me ative na modalidade do discurso operado pelo Tribunal, observando os procedimentos internos de controle do discurso e as suas regularidades.

Primeiramente observei que os elementos constantes ao longo de todo o período aqui analisado foram: Ata; Projeto de Parecer; Parecer aprovado; posicionamento do MPTCU; os votos; a introdução do relatório; análise sobre a economia brasileira; abordagem sobre a administração financeira e orçamentária; e o Balanço Geral da União. No entanto, existem diferenças discretas entre os exercícios: o posicionamento da Presidência do TCU não consta no exercício de 1994; a análise setorial e a síntese do relatório não constam nos documentos do exercício de 1993; e não há conclusões no relatório do exercício de 1996. Elementos surgem, desaparecem, são incorporados por outros, ou ainda perdem ou ganham espaço e visibilidade. Diferente do que o Speck (2000) induz a pensar, até o Parecer referente ao exercício de 1991, a secretaria que auxilia o relator no exercício dessa competência é a Secretaria de Planejamento e Coordenação. Secretaria essa que foi extinta em 1992, pela Resolução Administrativa 123/1992, em que passa a competência para a Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais. No ano de 2000, com a Resolução 140/2000, nova reorganização institucional, a competência de auxílio na elaboração do Relatório e Parecer passa para a então criada Secretaria de Macroavaliação de Governo, que conta com 18 (dezoito) integrantes e subordinada a Secretaria-Geral de Controle Externo.

Em termos de modalidade do discurso, nas sínteses foi possível observar que as citações filosóficas e poéticas começaram a sair de cena, a Constituição perde espaço para leis mais específicas e a antiga legislação, pré-redemocratização, começa a não ser mais o fundamento, mas sim a conjuração de fantasmas do passado, invocadas apenas para informar “como chegamos aqui”. No geral, os picos de citações técnica-normativa-científica baseadas em evidências, ocorreram entre os exercícios de 1995 e 1996, quando observado apenas este período isoladamente.

No exercício de 1991, o relatório tem maior cobertura o que tange o Balanço geral da União, explicando os conceitos e os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário, bem

como as Demonstrações de Variação Patrimonial e as Operações Extra-Orçamentárias, mais os anexos que são os demonstrativos contábeis em si. Neste ano, o relator explicita a ausência de Relatório de Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o que contrariou a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano em comento.

Em menor proporção, é possível observar as “considerações preliminares do Relator”, elemento este que desaparece a partir dos processos no exercício de 1995 em diante e ressurge no de 2014. As considerações preliminares são temas que o relator destaca em sua análise de apreciação e que neste ano o autor discorreu largamente sobre a Reforma Administrativa do Estado, em menor medida sobre as relações com o Fundo Monetário Internacional, as privatizações e, residualmente, sobre aspectos gerais da economia brasileira.

A análise setorial foi uma dissertação focada nas secretarias vinculadas à Presidência da República e os Ministérios, inovação em termos de objeto de análise da instituição no que tange a PCPR, pontuando algumas ações, mas principalmente apresentando informações gerais sobre dotação e execução orçamentária. Em cobertura similar, o relator discorreu sobre as peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária). Em linhas gerais a economia brasileira teve o menor espaço e teve como foco análises sobre as relações econômicas internas e externas.

Mas na síntese lida em Plenário, as proporções se alteram, onde o desempenho da economia brasileira assume mais da metade do espaço do documento, seguido por relações econômicas externas, ganhando espaço próprio de destaque sobre a balança de pagamentos, dívida externa e relações comerciais com o exterior. O plano de governo que foi as tentativas de lidar com a inflação, ao mesmo tempo que a mesma corroía o processo fiscal e que, portanto, acarretou nos ajustes fiscais de meta operacional, degradando ainda mais os serviços públicos (não) prestados. Também houve espaço na síntese para a reforma administrativa, com destaque sobre o Controle Interno:

A metamorfose que se processa no poder decisório do País, na busca da descentralização e com a crescente participação da sociedade, vem determinando alguns desvios e distorções, a exemplo do que vem ocorrendo com o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, enfraquecido pela carência de meios, principalmente na área de pessoal. A consequência imediata sobre esse Sistema, pela adoção das medidas reformistas do Governo na área de pessoal, bem como, diante das sombrias expectativas de políticas de pessoal e salarial desestimuladoras, foi a grande evasão dos recursos humanos altamente qualificados, que mantinham todo o sistema em bom funcionamento. Tal fato tem determinado o colapso do sistema de

fiscalização das despesas realizadas pelo Governo, que, sem pessoal qualificado, treinado e suficiente, se vê debilitado para prevenir e coibir as irregularidades estorrecedoras que grassaram ultimamente na área pública, embora o remanescente de seu pessoal envide todos os esforços para a operacionalização das ações de controle (RELATÓRIO, 1992, p. 399).

Por fim, de forma residual, tratou das privatizações, da ação setorial e da administração financeira e orçamentária, não dando visibilidade à análise sobre o Balanço Geral da União.

Entre o Colegiado nasce um conflito em torno do conceito de apreciação e do entendimento da competência. O Relator propõe uma inovação ao Plenário:

Em razão do que foi dito, inova-se também a forma conclusiva de apresentação do parecer prévio. Isto é, deixa-se de aprovar ou rejeitar as contas do Presidente da República, para considerá-las em condições ou não de serem julgadas pelo Congresso Nacional, cumprindo, assim, a competência do Tribunal de Contas da União, nos termos da Constituição Federal (RELATÓRIO, 1991, pp. 17;392).

O Ministro Fernando Gonçalves fez uma preliminar, questionando essa posição e teve como apoio a Ministra Élvia Lordello Castello Branco e o Ministro Olavo Drummond. Apesar da forte oposição do Ministro Fernando Gonçalves, que discorreu longamente, fazendo uso de uma série de autores, doutrinadores e recuperando definições como da Élvia, exposto na seção anterior deste capítulo, para defender seu posicionamento. No entanto, voto vencido sobre o tema, foi o único a não consignar o relatório e Parecer encaminhado ao Congresso Nacional neste ano. Speck (2000) disse que essa apreciação e Parecer teve caráter político, tendo em vista que ocorreu no mesmo período dos escândalos envolvendo o então Presidente da República Fernando Collor de Mello²².

No entanto, sob a luz do relatório do ano seguinte, pretendo ventilar a hipótese de que não foi possível construir um consenso prévio sobre a aprovação ou não das contas e que essa discordância refletiu no conflito em Plenário. Este acontecimento também deu visibilidade ao que poderia acarretar na gravidade necessária para indicação de rejeição das Contas, de acordo com o Ministro Fernando Gonçalves, em seu voto:

Tecnicamente, a rejeição das contas só seria viável se irregularidades muito graves tivessem ocorrido na execução dos três diplomas fundamentais sobre os quais se exercem a ação do Estado, quais sejam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (RELATÓRIO, 1992, p. 452).

²² Entendo que essa é uma explicação que não explica. Primeiro porque não resta de forma explícita o que o autor entende como ação política e segundo porque não mobiliza a intenção dos atores, ou da instituição, em relação a essa tomada de posição em meio ao contexto que apresenta.

No exercício de 1992, diferente do que nos aponta Speck (2000)²³, o grande eixo de assuntos foi a análise setorial que neste ano está organizada por Poder (Judiciário, Executivo, e Legislativo) mais o Ministério Público da União, demonstrando para além da execução orçamentária, as metas e realizações das ações. Seguido de temas em destaque²⁴ que neste ano tratou de quatro temas: seguridade social, educação, meio ambiente e privatizações. Tema de menor cobertura foi a economia brasileira que seguiu os mesmos moldes da análise anterior, tendo poucas variações internas. O Balanço Geral da União recebeu pouco espaço, quase residual, sendo dividido em dois capítulos, o primeiro que trata da administração direta do Tesouro Nacional e outra da administração indireta, aí incluídas as estatais. A administração financeira e orçamentária teve participação discreta, limitando-se em evidenciar as peças orçamentárias. Na síntese, no entanto, os temas novamente invertem de posição. Em ordem de cobertura: o Balanço Geral da Administração Indireta assume metade do espaço, seguido do Balanço de Administração do Tesouro; e temas em destaque, sendo o resto residual.

Em termos de modalidade do discurso o que impera é a norma, seguido das dimensões, aspectos verificáveis e princípios, nesta ordem. Mas já se observa o uso, por exemplo, do instrumento de acompanhamento²⁵, não por uso específico para a análise, mas por meio de comentário e invocação de outro processo da Corte:

Como bem observou o Ilustre Decano, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em Sessão de 13 de março de 1993, ao relatar o TC 016.740/91-2 que trata do acompanhamento do PROJETO MINHA GENTE, um projeto que em menos de dois anos de existência já passou pela supervisão de cinco órgãos é um exemplo marcante de falha de planejamento e execução (RELATÓRIO, 1992, p. 14).

Não obstante o conflito do ano anterior emerge novamente, primeiro como comentário do Ministro Fernando Gonçalves que critica novamente a posição adotada na apreciação do ano que passou, mas também felicitando o novo Regimento Interno da Corte (1993), encabeçada pelo Ministro Luciano Brandão Alves de Souza²⁶:

²³ O autor nos informa que o Balanço Geral da União ocupa mais da metade do espaço dos relatórios. Apesar de usarmos critérios de mensuração diferentes, o dele também não se confirma, em observação do sumário.

²⁴ Os temas em destaque, conforme explicita o relator, são escolhidos conforme a relevância (atribuída pelo relator e referendado pelo Colegiado), a partir das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no exercício.

²⁵ Acompanhamento é instrumento que serve para examinar a legalidade e avaliar o desempenho em um período determinado enquanto é implementada a política em comento (*pari pasu*).

²⁶ O interessante dessa informação é que o Ministro no ano anterior votou com o relator tanto na Preliminar, quanto sobre o texto do Parecer.

Defendi no ano passado, mais precisamente no dia 25 de junho de 1992, em preliminar, que o PROJETO DE PARECER apresentado pelo então Relator, eminente Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, era inconclusivo e que, portanto, nos termos regimentais, não poderia obter a minha aprovação (Art.85 do R.I. de 12.12.77 e consagrada no atual, cuja redação final foi aprovada ontem 14.6.93, em seus arts. 166 a 175). [...] Vencida esta etapa com a definição clara e expressa de que o PARECER deve ser CONCLUSIVO, como bem acentuou e reconheceu, já no ano passado, o nobre Ministro Olavo Drummond, cabe-me, mais uma vez, a árdua missão de cumprir o mandamento maior da consciência de juiz e de cidadão, para, fundamentado nas próprias razões e informações do eminente Relator, com as vênias de praxe, não concordar com o PROJETO DE PARECER PRÉVIO, que considera em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional as contas de 1992, abrangendo todo o exercício (*idem*, p. 48).

Essa discordância ocorreu porque o relator propôs que a apreciação fosse em relação ao exercício fiscal, não por responsável, tendo em vista que o período foi marcado pela renúncia/Impeachment do Presidente Collor e assunção do cargo pelo então seu Vice, Itamar Franco. O ministro Fernando Gonçalves ainda alça no intento de indicar rejeição das Contas referente ao primeiro período, mas foi voto vencido novamente, nas duas questões. Luciano Brandão Alves e Bento José Bugarin não entram no mérito da questão, Adhemar Paladini Ghisi comenta, mas vota com o relator, Homero Santos afirma que se caso fosse apenas do Collor rejeitaria, mas concorda com o relator que as contas são sobre o exercício, não sobre o responsável. No mesmo sentido votou José Antonio B. de Macedo. Paulo Affonso Martins de Oliveira responde a crítica recebida do Ministro Fernando Gonçalves: “Em razão desse fato, propus, e tive a honra de ser acompanhado pela maioria dos Srs. Ministros, que o Tribunal realizasse exame prévio, sem um julgamento definitivo, deixando ao Poder Legislativo tal procedimento, como determina a Constituição Federal” (*idem*, p. 58) e acompanha o relator em partes, por não referendar as ressalvas sobre possíveis irregularidades a serem objetos de processo próprio, usando do novo regimento interno da Corte como fundamento.

No exercício de 1993, o desempenho da administração federal e o sistema de controle ganha relevo. Sobre o primeiro, o relator disserta sobre as prioridades do governo (educação, infraestrutura, meio ambiente e saúde), a estrutura administrativa, as estatais e as privatizações. Sobre controle, menciona o sistema geral de controle, dissertando sobre o controle interno e externo, para depois abordar as auditorias especiais realizadas no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, nos temas de combate a miséria e a fome; e problemas das crianças. Sobre a economia brasileira, todos os elementos que antes estavam divididos em economia interna e externa são aglutinados em “aspectos econômicos”. A análise setorial foi

incorporada no capítulo sobre a administração orçamentária, preservando sua dinâmica interna. O Balanço Geral da União incorpora o capítulo sobre a administração indireta e o relator transforma em capítulo sobre operações extra-balanço, provavelmente para evidenciar o que considerou grave irregularidade sobre a emissão de papel-moeda sem aviso prévio ao Congresso Nacional, em duas oportunidades, solapando competência desse Poder de fiscalizar e tomar decisões frente a política monetária do país. Não houve síntese em anexo no processo para ser analisada.

Em termos de modalidade do discurso, as normas seguem como dispositivos mais acionados, no entanto, sua distribuição interna se reconfigura. A CF, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Decretos, nesta ordem, seguem sendo as mais citadas, porém ascende a menção a projetos de leis, principalmente da Lei Orçamentária Anual para arguir sobre planejamento das contas públicas, mas também outros no intento de *advocacy*:

Com efeito, as providências ao alcance do TCU para corrigir essas distorções iniciaram-se logo após a sanção de sua Lei Básica, com o envio ao Congresso Nacional, em 1992, do Projeto de Lei do novo Quadro de Pessoal do TCU. Desde então, não têm faltado sucessivas gestões das Presidências dos Ministros Carlos Átila Álvares da Silva e Elvia Lordello Castello Branco, sistematicamente apoiadas por reclamos deste Plenário, para que seja agilizada a tramitação da matéria em ambas as Casas Legislativas. De fato, não faria sentido qualquer alheamento parlamentar em relação a assunto de tanta relevância para o Tribunal. Tanto mais quanto, sempre que solicitado, tem o TCU atendido com a necessária presteza todas as solicitações que os nobres membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a ele freqüentemente encaminham, com o que, aliás, se sente sobremodo prestigiado.

As dimensões e aspectos verificados continuam ocupando lugar de destaque, seguidas por princípios. Os instrumentos têm aumento discreto, mas seguindo o padrão do ano anterior, ou seja, o relatório incorpora outros processos conclusos ou em andamento para subsidiar suas análises (RELATÓRIO, 1994, p. 09):

Quanto aos dois últimos temas (problemas da criança e combate à fome e à miséria), a providência decorreu da Decisão Plenária nº 310/93, proferida no TC-001.317/93-8, relatado pelo Senhor Ministro Fernando Gonçalves, na Sessão de 21.07.93, em face dos resultados da Auditoria Operacional realizada pelo TCU nos Programas Federais de Suplementação Alimentar.

Para logo em seguida, com aporte no Regimento Interno da Corte, justificar o uso do instrumento de levantamento²⁷ para analisar os programas em andamento, em relação aos temas já referidos.

No exercício de 1994, apesar do largo espaço de cobertura, o Balanço Geral e as operações extra-balanço, seguem o mesmo padrão do ano anterior. A análise setorial do governo amplia consideravelmente sua área de cobertura, se desvinculando da administração financeira e orçamentária. No tocante a este último, amplia sua cobertura e amplia também seu debate, deixando de apenas explicar as peças orçamentárias, mas também de acompanhar suas fases de elaboração e implementação, encontrando, inclusive:

Destaque-se, ainda, que a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão nº 01 ocorreu somente em 01.03.94, mas referido fundo já vinha executando valores da Fonte 199 desde janeiro de 1994, antes mesmo de existir. De fato, foi executado pela fonte em janeiro R\$ 163.621 mil, e em fevereiro R\$ 260.802 mil (RELATÓRIO, 1995, p. 206).

Sobre os temas em destaque, foram objetos de análise o endividamento interno e externo brasileiro, os programas de saúde e educação, os fundos especiais e as privatizações. Sobre a economia brasileira, surge a política agrícola, tendo em vista a nossa característica de produtora de *commodities*. A síntese seguiu as proporções do relatório que o subsidia. No entanto, dos temas em destaque se perdem de vista as análises referentes aos programas de saúde e educação e na análise setorial se destaca a operação militar no Rio de Janeiro:

Dentre as ações do Governo implementadas ao longo do exercício de 1994, ressaltamos, no âmbito do Ministério do Exército e das Forças Armadas, a participação da União, e em particular das Forças Militares, na chamada Operação Rio, como única alternativa, a curto prazo, para combater o crime organizado, dada a atuação de um poder marginal se contrapondo ao Poder Público, em face da incapacidade de atuação daquele Estado quanto a essa situação subvertedora da lei e da ordem pública (*idem*, p. 492).

Sobre a modalidade do discurso a tendência se mantém, com a diferença de que os instrumentos foram usados especificamente para acompanhar, analisar e avaliar os temas em destaque, dispensando em certa medida, outros processos em andamento ou concluídos na Corte. Outra informação que o relatório proporciona é sobre a recepção e implementação das sugestões realizadas em anos anteriores pelo Tribunal:

[...] O fato demonstra significativa melhora das ações de controle implementadas pelo Sistema de Controle Interno na verificação dos gastos públicos, com destaque

²⁷ O levantamento é o uso de técnicas para fins de diagnóstico, que busca conhecer a organização, entidades envolvidas, sistemas operacionais, identificando objetos, instrumentos e parâmetros de fiscalização.

para a recém-criada Secretaria Federal de Controle, cabendo lembrar que tal resultado é fruto da recomendação formulada pelo Exmo. Senhor Ministro Homero Santos, quando Relator das Contas do Governo da República de 1990. Como consequência imediata da recomendação supramencionada, foi introduzido no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI mecanismo específico de registro e controle das despesas com licitação. Não basta porém, conhecer o montante da despesa licitada, é preciso fiscalizar cada processo de per si, inclusive os que dispensam o certame licitatório (*idem*, p. 489-90).

Em relação ao exercício de 1995, os temas em destaque assumem a maior área de cobertura²⁸, seguida pelo Balanço Geral que está disposto quase da mesma forma do ano anterior, dando mais destaque para os conceitos contábeis, a análise setorial vem em seguida, estas três grandes regularidades ocupam $\frac{3}{4}$ do relatório. Para além da introdução e conclusão, o relatório contou com análise da economia brasileira, operações extra-balanço, capítulo específico sobre controle (interno e externo), outro sobre plano real, bem como o de administração financeira e orçamentária, este último também destacou o confronto (análise) entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Na síntese, o relator agrupou os assuntos em três grandes grupos de classificação: desempenho da economia e a política interna e social, que abarcou tudo com exceção do capítulo de controle e o tema em destaque das estatais e privatizações; o controle se abriu em dois grupos, sendo o primeiro sobre a análise das contas apresentadas pela governo; e a segunda, formando o terceiro grupo, o controle das estatais, subordinando aí as privatizações.

Em termos de modalidade do discurso, o movimento continua ascendente, exceto pelos princípios que se mantêm em regularidade constante, sendo o pico dos aspectos verificados no período. Abrindo mais os dados, percebi que todos os aspectos têm aumento em relação ao ano anterior, a efetividade é o mais referenciado, tendo o seu pico na análise do ano seguinte, seguido por legalidade, depois por eficácia e logo atrás a eficiência, sendo que este último mais que dobrou. Dois exemplos explicam em termos de contexto e de uso:

Nessa perspectiva, ao fazer o presente registro, o fazemos para que seja reconhecida, pela sua importância, a implementação da avaliação de resultados na Administração Pública, para a construção de uma nova concepção de auditoria pública. Esse controle da eficácia visa avaliar se o Poder Público conseguiu alcançar as metas e os resultados a que se propôs, de acordo com as prioridades programadas, tornando-se necessária a implementação de sistema de avaliação de resultados na Administração Pública, de modo a se alcançar padrões de eficiência, economicidade e eficácia nos programas governamentais e nas políticas públicas (RELATÓRIO, 1996, p 13).

²⁸ Neste ano tratando dos seguintes temas: Estatais, Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Fundo Social de Emergência, MERCOSUL, pobreza e miséria, privatizações e reforma agrária.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, publicou em setembro de 1995, revista intitulada "Comunidade Solidária: Informe à V Reunião do Conselho" onde revela que "O Comunidade Solidária traz implícito, na sua concepção, o diagnóstico segundo o qual os níveis de pobreza no Brasil não guardam correspondência com os recursos alocados para combater os problemas sociais. A fragmentação das políticas, o uso clientelista dos recursos e a pulverização das ações governamentais reduzem os graus de eficácia e eficiência das verbas destinadas à área social. Assumir esse diagnóstico, entretanto, não implica negar a necessidade de uma realocação dos recursos públicos para reduzir as disparidades sociais. Simplesmente implica afirmar que, com as verbas historicamente destinadas a esse fim, poderiam ter sido atingidos resultados muito mais tangíveis em termos de erradicação da marginalidade econômica e social" (*idem*, p. 128).

No exercício de 1996, os temas em destaque ocupam sozinhos $\frac{1}{3}$ do processo²⁹. No entanto, cabe ressaltar que os outros grupos de classificação do discurso não decrescem, o relatório que aumenta o seu volume. O Balanço Geral, de modo geral, mantém sua estrutura interna, a administração financeira e orçamentária também, porém incorporou a análise das peças orçamentárias de empresas estatais; e de fiscal e seguridade social. A economia brasileira muda sua disposição interna, perdendo níveis de visibilidade, mas em essência de conteúdo demonstra novos tipos de dívidas do Setor Público. A análise setorial se mantém constante e estável nas suas demonstrações por Poder e atividades. Para a síntese, o relator focou mais nos aspectos da economia brasileira e da dívida interna do Setor Público. Sobre os temas em destaque deixou de mencionar a reforma previdenciária e a reforma tributária e fiscal na referida síntese.

Sobre o repertório discursivo acionado a partir da modalidade do discurso, o princípio foi o mais referenciado, apesar do movimento ascendente do resto do repertório, mas que encontraram seus picos, no período em comento, no exercício de 2000. Sobre os princípios referenciados, nenhuma mudança brusca no uso ou desuso, sendo os mais frequentes: legalidade, eficiência, finalidade, equilíbrio e transparência.

O Presidente, Ministro Fernando Gonçalves, em seu pronunciamento comentou:

Até mesmo o julgamento específico das contas do Governo Federal, a partir do Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas, vem tomando novo fôlego, como se pode ver da informação atualizada de que: as contas de 1990, estão em trâmite, na fase aberta para emendas; as de 1991 tiveram parecer aprovado na Comissão (CMPOPF), em 12/03/97; as de 1992, tiveram pareceres (105 e 106) aprovados em 28/08/96; as de 1993, e de 1995, estão na fase de emendas; e que as contas de 1994, foram aprovadas conforme DL 129/96, já publicado no DOU de 18 de fevereiro do ano passado (RELATÓRIO, 1997, p. 69).

²⁹ Foram sete temas abordados: plano plurianual, políticas sociais, privatizações, recursos internacionais, reforma administrativa, reforma previdenciária e reforma tributária e fiscal.

No exercício de 1997, o tema em destaque esteve com a maior área de cobertura, seguido pelo Balanço Geral da União e análise setorial. Sobre o primeiro, a dívida pública interna tem mais espaço, seguido pelas privatizações e recursos internacionais³⁰. Em termos das outras regularidades, se mantiveram estáveis e sem alterações internas perceptíveis. Na síntese, por sua vez, o autor dividiu o seu discurso em nove temas: balanço geral, orçamento, economia brasileira, financiamentos externos, dívida pública, as ações setoriais por Poder, políticas sociais, privatizações e infraestrutura.

No que concerne à modalidade do discurso, observei um movimento de queda do uso do repertório discursivo, esse movimento, de modo geral, pode ser explicado pela diminuição do tamanho do processo³¹, principalmente do relatório que subsidiou o Parecer.

No exercício de 1998, temas em destaque e balanço geral da união estiveram em igual proporção de cobertura. Sobre os temas em destaque, nove estiveram neste capítulo³² e no balanço geral a estrutura se manteve, assim como nos outros capítulos as regularidades se mantiveram estáveis. Na síntese, focou na economia brasileira e reorganizou o seu discurso, acrescentando as políticas sociais e o debate sobre as instituições federais de ensino superior; e elaborou como assuntos independentes as análises sobre a renda mínima, ciência e tecnologia, políticas urbanas e de saneamento, CPMF, orçamento e balanço geral. Ainda sobre a síntese, tratou com enfoque na privatização das empresas de telecomunicações do sistema Telebras.

Em termos de modalidade do discurso, o uso do repertório continuou em queda, alcançando patamares equivalentes aos do início da década. Aparentemente, a Corte sofreu sérias críticas no ano desta apreciação, de acordo com o Presidente Iram Saraiva, em seu pronunciamento (RELATÓRIO, 1999, p. 470):

O que rechaço, não só como Ministro desta Corte, mas sobretudo como cidadão, é a extinção da função controle externo efetuada por um órgão independente, autônomo e colegiado. É inadmissível. É a total negação da prerrogativa da sociedade de aferir o desempenho dos responsáveis por recursos públicos. É a destruição de um dos pilares mais importantes de uma sociedade que se pretende democrática. Quem duvidar que leia Rui Barbosa.

³⁰ Ainda tratou de infraestrutura, carga tributária e políticas sociais.

³¹ O processo do ano seguinte segue a mesma tendência.

³² Assunção de dívidas estaduais pela União; carga tributária; CPMF; FUNDEF; Instituições Federais de Ensino Superior; indicadores sociais e de renda mínima; políticas sociais e de infraestrutura; privatizações; e recursos internacionais de financiamento.

No exercício de 1999, os temas em destaque assumem ao largo a área de cobertura do relatório³³. Todos os outros agrupamentos discursivos se mantiveram estáveis na sua organização interna, apesar de sua exposição mais enxuta. Surge neste ano o capítulo sobre o monitoramento das recomendações realizadas desde o exercício de 1994, evidenciando a memória institucional da Corte e a sua capacidade de rastreamento e acompanhamento. Na síntese, o relator respeitou as proporções do exposto no relatório.

Na ordem da modalidade do discurso, o repertório volta a ascender nos processos. No que tange às normas, se mantém à frente o uso da Constituição, seguida por decretos, emendas constitucionais e a lei orçamentária anual. As dimensões seguem as normas, depois os aspectos verificados e logo em seguida os instrumentos. Sobre este último, a sua cobertura aumentou em uso de acompanhamento, auditoria e monitoramento, que dobram as suas referências em relação ao ano anterior.

No exercício que findou o século, os temas em destaque³⁴, a análise setorial³⁵ e o balanço geral ocupam juntos, e nesta ordem de cobertura, a metade do processo de apreciação. É neste ano também que a apreciação sofre alterações em decorrência da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e nesse sentido um capítulo sobre o assunto foi acrescido no processo³⁶. Nesse ínterim, para um novo rol de aspectos e dispositivos a serem verificados para fins de cumprimento da nova lei, o Tribunal passa a emitir Parecer sobre todos os chefes de Poderes: Presidente/a da República; do Senado Federal; da Câmara dos Deputados; Procurador-Geral do Ministério Público; Presidente Superior Tribunal de Justiça; Presidente do Supremo Tribunal Federal; Justiça Eleitoral; Justiça Federal; Justiça Militar; e Justiça do Trabalho. A organização interna do balanço geral não muda, apesar de ganhar novos contornos sobre os limites e demonstrações bimestrais da situação fiscal (arrecadação e despesas); e o capítulo sobre administração orçamentária destaca as alterações que a referida lei traz para as peças de planejamento e

³³ O balanço geral da União vira objeto de análise; bem como: a carga tributária, pelo terceiro ano seguido; a CPMF; indicadores sociais; instituições federais de ensino superior; a manutenção e desenvolvimento do ensino básico; políticas sociais; privatizações; e recursos internacionais de financiamento.

³⁴ Os oito temas em destaque deste ano foram: carga tributária; créditos previdenciários da União; recuperação da malha ferroviária federal; Fundo de Amparo ao Trabalhador; patrimônio imobilizado da União; políticas sociais; e recursos internacionais de financiamento.

³⁵ A ascensão da análise setorial pode ser explicada pela nova dinâmica de apreciação que comporta, a partir deste ano, análise e Parecer sobre todos os chefes de Poder.

³⁶ A Corte adota a LRF como sua protegida, assim como o STF é guardião da Constituição Federal.

execução orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual). Em relação às recomendações, elas resgatam o monitoramento das realizadas no ano anterior. Sobre a síntese lida em Plenário, segue o mesmo padrão e ênfase dado no relatório, apesar da exceção das ações setoriais que assumem a maior área de cobertura.

Sobre a modalidade do discurso, nas normas a Lei Complementar toma a frente como referência, seguida pela Constituição Federal, plano plurianual, decretos, medidas provisórias e lei orçamentária anual. As dimensões são citadas logo depois das normas, seguidas pelos aspectos verificados, principalmente sobre legalidade, efetividade, eficácia e eficiência, nessa ordem. As características de melhoria são acionadas com mais frequência, impulsionadas pela de comparabilidade. Os instrumentos vieram a seguir, tendo o destaque o acompanhamento, seguido do levantamento e auditoria.

De modo geral, no período, a pessoa relatora teve larga margem de organização e dos assuntos tratados na produção dos documentos apreciados pela Corte, mas, possivelmente, também assumiu a responsabilidade de mediar interesses e posições do resto do Colegiado, como é possível de ventilar a partir das apreciações referentes às PCPRs de 1991 e 1992. As mudanças institucionais da própria Corte acarretaram em acréscimo de conteúdos abordados, como os temas em destaque; na escolha da pessoa relatora e da definição de Parecer conclusivo que podem ser consequência dos eventos de apreciação das PCPRs, também de 1991 e 1992. O conteúdo e forma também responderam a eventos externos ao Tribunal, como as constantes e intensas reformas de um Estado recém democratizado, imerso numa crise fiscal de alta inflacionária e em contexto de ascensão neoliberal ao redor do globo, que demandou grandes esforços do Executivo e Legislativo, resultando em novas normas de base e objetos de apreciação, incluída aqui a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000. O procedimento de controle do discurso foi o de comentário ao texto primeiro e de origens diversas (normas, doutrinas, jurisprudência interna e externa, literatura, notícias, indicadores, estudos científicos, posicionamentos passados próprios ou de colegas do Colegiado). Este foi o findar de um século, mas o começo de uma nova Era para a Corte. Na próxima seção abordei o primeiro período do Século XXI em análise que vai de 2001 à 2012.

4.3 O Início do Novo Século (2001-2012)

O período em comento é marcado pela consolidação dos agrupamentos discursivos em cinco eixos: introdução, economia brasileira, balanço geral da União, administração financeira e orçamentária; análise setorial e monitoramento das recomendações realizadas no âmbito da PCPR. Em termos de contexto tivemos a virtude e a fortuna das gestões do Presidente Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o início da Gestão da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Sem esquecer a crise financeira de 2008, com consequências globais.

No exercício de 2001, a área de cobertura teve o mesmo comportamento do ano anterior. Foram cinco temas em destaque: crise carcerária; Programa Brasil Empreendedor; Projeto Alvorada; Refis; e Terceirização. Nesse passo, um tema destaque recorrente, a saber a carga tributária, passou a ser abordado na economia brasileira, como componente regular de análise. Sobre a economia brasileira, entra em cena o panorama econômico que contemplou o Plano de Estabilização Fiscal e o debate sobre “choque *versus* gradualismo” (RELATÓRIO, 2002, p. 16):

Atualmente, os economistas de diferentes tendências parecem divididos entre os que acham que a vulnerabilidade externa é a questão central, que impede a baixa dos juros e o crescimento sustentado, e os que entendem que mais reformas e política fiscal sólida são decisivas. Outra questão subjacente a esse debate, contudo, é saber se há saída mais rápida – “choque” – ou se é preciso persistir no ajuste gradual.

Balanço geral, análise setorial e a administração financeira e orçamentária seguem o mesmo padrão dos anos anteriores. O monitoramento das recomendações deste ano destaca as recomendações formuladas na apreciação do ano anterior e as medidas implementadas em relação a elas. Esse capítulo está organizado como recomendações por Poder. De acordo com o Presidente Humberto Guimarães Souto, em seu pronunciamento: “O Trabalho do Tribunal consiste primordialmente em apresentar diagnóstico amplo do desempenho econômico e social do País, sugerindo alternativas que possam contribuir para a melhoria da gestão governamental” (*idem*, p. 647). Na síntese, segue-se o estabelecido no relatório, com as mesmas proporções, apesar de no tema em destaque surgir um tema não evidenciado na peça que subsidia o Parecer, a saber a crise energética. Na síntese também aparece que “No que concerne ao Poder Judiciário, o tempo médio dos julgados ainda é elevado, tendo havido aumento no pagamento de despesas de exercícios anteriores. Verificou-se o descumprimento

de dispositivos legais, de natureza orçamentária, por diversos órgãos desse Poder” (*idem*, p. 583).

Na modalidade do discurso, no que tange às normas, leis complementares ficam como as mais acionadas, principalmente a LRF, seguida pela Constituição, decretos, plano plurianual, lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentárias, nesta ordem. O resto do repertório segue o padrão do ano anterior. No entanto, passa a se usar mais instrumentos do Tribunal, mais do que apenas afirmar tal competência e possibilidade.

No exercício de 2002, a análise setorial assume a maior área de cobertura, logo em seguida os temas em destaque³⁷ e por terceiro o balanço geral da União. Economia brasileira ganha nova disposição interna, agrupada em três eixos: panorama econômico (conjuntura nacional e internacional); comportamento econômico (PIB, nível de preços; emprego/desemprego e salários); e políticas macroeconômicas (fiscal, monetária, creditícia, carga tributária e relações internacionais). As recomendações deixam de ser monitoradas por Poder, se tornando por unidade gestora. De modo geral, a síntese segue o comportamento do relatório, apesar de não mencionar um dos sistemas (SIPAM) nos temas em destaque e articular a análise do balanço geral da União a partir do cumprimento dos limites dispostos da LRF. O Presidente Valmir Campelo em seu Pronunciamento enfatiza:

O caráter pedagógico de sua atuação forma a base desse reconhecimento, que pode ser traduzido nas palavras do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em artigo recentemente publicado na Revista do TCU. Ali, diz Sua Excelência : “O mesmo Tribunal de Contas capaz de punir, de reprimir, de apontar com firmeza os eventuais casos de má-fé, de malversação, de negligência, de omissão, está preparado para orientar, para ensinar, para conscientizar, para ajudar a evitar o erro. O moderno Tribunal de Contas não é para ser temido, é para ser respeitado; não é para ser evitado, é para ser convocado no esclarecimento de dúvidas; não é para ser desconhecido, é para ser incluído no universo de trabalho por intermédio da consciência de que a parceria é possível e que o resultado dela será, em última instância, sempre benéfico para a sociedade” (RELATÓRIO, 2003, p. 602).

No que tange a modalidade do discurso, é mobilizado de maneira muito similar à do ano anterior, mas com a diferença da substancial ascensão e uso de indicadores, que de residual passa a estar logo após os princípios, a frente das características de melhoria e dos instrumentos do Tribunal.

³⁷ Para este ano o relator escolheu três temas em destaque: desigualdades regionais; dívida pública interna; e os sistemas SIVAM e SIPAM.

Sobre o exercício de 2003, os temas em destaque ocupam 1/3 do processo³⁸, deixando todos os outros eixos com menor proporção de cobertura. O relator reorganizou a disposição da economia brasileira, deslocando a política e relações econômicas internacionais para eixo independente dentro desta regularidade. A administração financeira e orçamentária perde a análise sobre os orçamentos, limitando-se novamente a descrever as leis orçamentárias vigentes, sendo incorporadas às análises sobre os orçamentos ao balanço geral que também cria eixo para análise dos demonstrativos dos outros Poderes. As recomendações seguem o padrão do ano anterior. A síntese preserva a organização do relatório.

Em termos de modalidade do discurso, em relação às normas a Constituição assume como a mais referenciada, a LRF em seguida e o resto se mantém estável. Os aspectos verificados assumem a segunda modalidade mais acionada, com destaque para a efetividade.

Em relação ao exercício de 2004, a administração financeira e orçamentária fica com a maior área de cobertura, seguida por temas em destaque³⁹ e balanço geral da União. Os outros agrupamentos discursivos são desidratados, o processo de modo geral, diminui de tamanho. A economia brasileira mantém a regularidade e os eixos, mas perde espaço e tem uma reorganização dos elementos internos. A análise setorial há destaque de assuntos: no que tange o Executivo o relator avalia as prioridades estabelecidas pelo plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias; e em relação aos outros Poderes realiza destaques comentados. Na síntese o relator incorpora o balanço geral na análise da administração financeira e orçamentária. Na introdução o relator entende que:

O dever de prestar contas, ressalte-se, constitui um dos pilares do regime republicano. O julgamento das contas do Presidente da República e dos Chefes dos demais Poderes, inclusive do próprio Legislativo, é o instrumento pelo qual o povo, por meio de seus representantes legais, avalia a aplicação dos limitados recursos públicos. [...] Diante desse arcabouço normativo, é dever desta Corte fornecer subsídios técnicos para a formulação do juízo por parte dos representantes do povo e dos estados. Para isso, devem o relatório e os pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas da União aprimorar-se continuamente, de modo a acompanhar as alterações da legislação e a atender as necessidades do Congresso Nacional. Vale lembrar a existência de diversas normas infraconstitucionais impõem a este Tribunal o dever de examinar, nas contas anuais, o desempenho do governo, sob diversos aspectos. A Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, por exemplo, determina que o Tribunal acompanhe a avaliação, realizada pelo Poder Executivo, da aplicação dos recursos de renúncia de receita nos projetos culturais. A Lei n.º 9.394, de 20 de

³⁸ Foram três temas destacados para esta apreciação: seguridade social, analisando os três regimes de previdência; segurança pública; e segurança alimentar.

³⁹ O relator optou por focar em infraestrutura.

dezembro de 1996 obriga os órgãos fiscalizadores a examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu diversos limites de gastos que devem ser acompanhados ao longo do exercício e, por conseguinte, nas contas anuais. Por fim, o art. 20 da Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003, conhecida como Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (LDO 2004), estabeleceu para este Tribunal a obrigatoriedade de avaliar e classificar os programas do governo em satisfatórios ou insatisfatórios (RELATÓRIO, 2005, pp. 09-10).

O ministro Marcos Vilaça, por sua vez, em seu voto afirma que:

Felicito o Ministro Benjamin Zymler – e não o faço por mera formalidade, mas por imperativo de justiça – pelo competente trabalho que acaba de nos apresentar. Verifico que é análise marcada pela razoabilidade, consciente da suprema relevância de uma gestão administrativa centrada no equilíbrio das finanças públicas, mas que não deixe de ser construtiva, tendo em vista que um dos aspectos de interesse na apreciação da contas do Governo da República é avaliar como o gerenciamento financeiro contribui para o desenvolvimento econômico e social do País (*idem*, p. 461).

Já o ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha, em seu voto, elogia o governo:

Enfim, Senhor Presidente e Senhores Ministros, quero aqui parabenizar o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, não só por ter superado os obstáculos encontrados no ano de 2004, que não foram poucos, assegurando a governabilidade e a governança do País, mas também por ter perseverado na implementação de políticas públicas afetas à proteção dos direitos humanos e por ter obtido sucesso em sua meta de redução da exposição cambial da dívida pública, o que contribuiu, já no exercício de 2005, para concretizar a vontade do Presidente consistente na desnecessidade da renovação do acordo com o Fundo Monetário Internacional. Adicionalmente, declaro a minha esperança de ver um governo de mudanças, que implemente programas capazes de reduzir as desigualdades sociais no Brasil e reduza o sofrimento da população humilde e carente de amparo (*idem*, p. 476).

Sobre a modalidade do discurso acionada, teve o mesmo comportamento interno do ano anterior, apesar de sua maior intensidade.

No exercício de 2005, apreciado em 2006, o processo foi o mais enxuto da série histórica em comento. Os temas em destaque tem maior área de cobertura⁴⁰, seguido pela análise da administração financeira e orçamentária e balanço geral da União, respectivamente. A análise setorial seguiu o molde do ano anterior e a economia brasileira sublimou o eixo de atividades e relações econômicas com o exterior, bem como acrescentou debate sobre desigualdades regionais no comportamento econômico. As recomendações não estão mais dispostas por unidade responsável, mas por tema/assunto e ainda se refere ao apreciado no

⁴⁰ Os temas foram o combate à corrupção e responsabilidade social.

ano anterior. Não há síntese disponível, mas interessante é o Voto do ministro Guilherme Palmeira:

Sr. Presidente, a apreciação do parecer do eminente Ministro Valmir Campelo, a que de antemão já assegurei meu voto e meu aplauso, ensejou-me essas considerações que seriam talvez desnecessárias, pois nada tenho a acrescentar à brilhante peça de autoria de Sua Excelência. Por isso peço desculpas por estender-me mais do que o pretendia, em apreciações que, mesmo não guardando relação direta com o julgamento emitido por nosso eminente colega, constitui, na conjuntura que estamos vivendo, preocupação que não é apenas minha, mas, seguramente de boa parte da opinião pública do País (RELATÓRIO, 2006, p. 328).

Esse voto indica que não é necessário comentar sobre o relatório para fundamentar a posição que toma e que outros processos e acontecimentos são levados em consideração pelo Colegiado.

Sobre a modalidade do discurso, pouco muda. As dimensões perdem posição em detrimento dos princípios que assumem a terceira posição, com certeza impulsionado pelo princípio da transparência.

No exercício de 2006, começa o movimento fragmentador dos processos⁴¹. A distribuição interna dos discursos são proporcionais, mudando radicalmente a tendência até então⁴². Ainda em termos de regularidades, pouco mudou em relação ao ano anterior. O balanço geral da União diminuiu de tamanho porque o relator optou por fazer uma breve exposição do universo de análise e a partir disso comentar e destacar elementos das demonstrações com base no confronto entre a prestação e o Sistema Siafi. As recomendações não só evidenciam o andamento e medidas adotadas em relação ao ano anterior, como também daquelas ainda pendentes de anos anteriores. Nos temas em destaque, três assuntos foram abordados: as transferências voluntárias da União; o patrimônio brasileiro na América Latina (em termos de levantamento); e a Justiça Eleitoral. Sobre este último, foi a primeira vez que atividade de outro Poder se tornou objeto de análise nesse eixo. Na síntese, o que muda é que o foco recaiu sobre políticas executadas pelo Executivo: cultura; manutenção e desenvolvimento do ensino básico; saúde; segurança pública; seguridade social e os regimes de previdência; e sistema de irrigação. O voto do ministro Guilherme Palmeira e a Posição do Presidente Walton Alencar Rodrigues, respectivamente, destacam o papel da apreciação:

⁴¹ Neste ano, foram onze arquivos apartados do relatório: as declarações de voto, Posição do MPTCU e do Presidente da Corte, síntese e Parecer.

⁴² Esses dois aspectos (a fragmentação e a área de cobertura dos assuntos) podem explicar o distanciamento deste processo dos outros, na análise de *clusters*.

Trata-se de um repositório de informações e avaliações indispensáveis para se traçar uma radiografia da economia nacional, da atuação administrativa do Governo brasileiro e, ao mesmo tempo, de um conjunto de dados que abrangem, tanto os aspectos positivos, quanto as carências de que o país se ressente, examinados com rigor técnico, com objetividade científica e dotados do equilíbrio e da isenção necessárias, como de resto tem sido praxe nesta Casa (DECLARAÇÃO DE VOTO, 2007).

A atuação do TCU não se resume ao mero exame formal da regularidade da execução orçamentária. Por meio da emissão de parecer prévio ao exame das contas governamentais, cumpre o Tribunal de Contas da União o dever fundamental de fornecer ao Congresso Nacional e à sociedade todas as informações, necessárias e fidedignas, a fundamentar não só o julgamento das contas, mas também, sobretudo, o debate democrático sobre a atuação do Estado brasileiro (POSIÇÃO PRESIDENTE, 2007).

No que tange a modalidade do discurso, continua o movimento em queda, provavelmente decorrente da diminuição do processo como um todo. Sua organização interna do discurso não tem mudanças significativas e a tendência muda de direção no ano seguinte.

Sobre o exercício de 2007⁴³, apreciado no ano de 2008, existem mudanças significativas promovidas por ação de outro Poder, conforme explicitado na Síntese:

A medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, em que foi suspensa a eficácia do caput do art. 56 e do art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não alterou a estrutura do relatório sobre as contas do Governo da República, haja vista que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. No entanto, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional (2008, p. 05)

Apesar do relator afirmar que não muda a estrutura do relatório, muda a organização do conteúdo de análise. Primeiro a sofrer alteração foi a análise setorial que não está mais disposta por Poder, mas por função⁴⁴. Os temas em destaque focaram nas obras de infraestrutura, com especial atenção ao Programa de Aceleração do Crescimento.

Em termos da modalidade do discurso, há ascendência do uso do repertório. Na sua organização interna não há diferenças, exceto que os princípios perdem espaço se em relação às características qualitativas de melhoria e uso de indicadores que ganham mais importância na apreciação.

⁴³ No que concerne à fragmentação apenas a síntese está apartada do resto do documento.

⁴⁴ A função é uma classificação econômica do setor público que permite visualizar no que os recursos públicos foram dotados e executados (empenhados, liquidados e pagos). Neste ano, 23 funções foram objeto de análise, mais o programa de aceleração do crescimento.

No exercício de 2008, as regularidades do discurso mantêm o mesmo padrão do ano anterior⁴⁵. Com exceção da economia brasileira que deixa como tema autônomo as análises das dívidas públicas. Sobre o repertório da modalidade do discurso, apesar de nova queda em seu uso, há uma reordenação nas referências. As normas seguem a frente, impulsionada pelo uso de dispositivos da Constituição Federal; seguida pelos aspectos verificados, marcado pela efetividade, legalidade e eficiência; e depois instrumentos, sendo o mais usado o de auditoria.

Sobre o exercício de 2009, a análise setorial é a de maior cobertura, apesar de não mudar sua estrutura interna. A economia brasileira ganha mais espaço, ampliando o debate sobre dívida pública e adicionando o tema do impacto da crise global de 2008 e as medidas adotadas no Brasil. O tema em destaque deste ano foi a reforma agrária. O balanço geral da União foi o que teve menor espaço, desidratado, composto apenas pela evidenciação da composição e consolidação das demonstrações, sendo a análise de gestão completamente incorporada pela análise da administração financeira e orçamentária. A síntese, por sua vez é um conjunto de quatorze arquivos⁴⁶ que como diz a apresentação (2010):

Os arquivos abaixo compõem a versão simplificada do relatório submetido ao Plenário do TCU e visa a trazer para o público as principais questões relacionadas com a gestão do governo federal em 2009. A intenção é contribuir para o aumento da transparência da atuação governamental e para o fortalecimento do exercício do controle social.

Ainda sobre a síntese, observei erro de divulgação dos arquivos, mais especificamente o que trata das conclusões, ressalvas e recomendações que são do ano seguinte. Sobre as reais recomendações do exercício o relator destaca que:

O Relatório atual apresenta síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício, evidenciando o não atendimento de 8 (oito) recomendações, com destaque para o não cumprimento da recomendação endereçada à Casa Civil da Presidência da República no sentido de se articular com o Ministério do Planejamento com vistas à elaboração de plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública. O não atendimento da recomendação do Tribunal revela a falta de cuidado do Governo com relação ao tema do planejamento, esse importante vetor da administração pública que possibilita maior transparência e eficiência na gestão (RELATÓRIO, 2010, p. 444).

⁴⁵ Sobre os temas em destaque, foram três grandes eixos: assistência social, educação e eficiência da gestão pública.

⁴⁶ Os arquivos são sobre e nessa ordem: análise da crise; desempenho da economia brasileira; carga tributária; arrecadação de multas administrativas; despesa orçamentária; transferências voluntárias; previdência; planejamento e orçamento; Programa de Aceleração do Crescimento; despesa orçamentária em relação a este programa; análise da contabilidade (balanço geral); reforma agrária; modernização do judiciário; e conclusão, ressalvas e recomendações.

Sobre o caráter da apreciação, constante no Parecer Prévio (2010, p. 431):

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.

No exercício de 2010 são vinte e quatro arquivos apartados do relatório. A análise setorial e a administração financeira e orçamentária ocupam $\frac{3}{4}$ do relatório, sendo metade pela primeira. Se a administração incorporou parte significativa do que era exposto pelo balanço geral, parece que na análise setorial se analisa os programas e políticas de maneira mais consistente e contínua que na área temática⁴⁷. O capítulo que trata de economia brasileira mantém seus eixos, acrescentando no comportamento econômico aspectos inflacionários, aumentando mais uma vez o debate sobre as dívidas públicas e acrescentando um novo eixo defendendo o crescimento sustentável, com certeza uma crítica e provocação ao programa de aceleração do crescimento. Sobre os arquivos fragmentados, houve perda de informação, principalmente sobre a análise setorial que elencou sete das vinte e sete funções e programas analisadas/os. Ainda contou como nova peça o Sumário Executivo⁴⁸ que informou (2011):

Objetivando coletar sugestões para o contínuo aprimoramento deste trabalho, o Tribunal promoveu ações destinadas a ouvir setores da Administração Pública e da sociedade na busca de subsídios para aperfeiçoamento do produto a ser entregue ao Congresso Nacional. A primeira ação, denominada “Seminário de Conjuntura Econômica e Contas de Governo”, contou com a presença do Presidente do Banco Central do Brasil e do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, que apresentaram considerações sobre as políticas fiscal, monetária e creditícia desenvolvidas pelo governo em 2010. A segunda ação, intitulada “Novas Perspectivas para a Apreciação das Contas de Governo”, reuniu renomados representantes do meio acadêmico, do setor produtivo, da mídia e da sociedade civil organizada. O referido encontro foi de grande relevância para ampliar discussões e sinalizar alternativas de mudança, tendo como resultado a obtenção de sugestões de melhoria na forma de apresentação do relatório e na análise de planos e programas de governo.

De modo geral, a referência ao repertório da modalidade de discurso teve ascensão, mantendo padrões internos dos anos anteriores e já comentados.

⁴⁷ os temas foram: auditoria operacional em mobilidade urbana e atuação das agências na defesa dos direitos dos consumidores.

⁴⁸ Este documento é uma espécie de introdução/apresentação ao relatório e Parecer.

No exercício de 2011, a análise setorial ainda é a que tem maior área de cobertura. O tema em destaque abordou o crescimento sustentável, que no ano anterior fez parte da economia brasileira e como disse o relator: “O objetivo dos trabalhos que se realizaram a partir da escolha consistiu em avaliar a atuação governamental para evitar e superar entraves em setores chave para que o País cresça a taxas sustentáveis ao longo do tempo” (p. 383). Neste exercício também começa o movimento de auditoria do balanço geral da União:

O presente capítulo possui mudanças significativas quanto aos relatórios de exercícios anteriores. Essas alterações visam à convergência às Diretrizes de Auditoria Financeira da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e às boas práticas internacionais de relato de auditoria de demonstrações financeiras governamentais. Esse processo de convergência tem sido impulsionado por um projeto financiado pelo Banco Mundial para o fortalecimento da auditoria financeira nesta Corte de Contas e pelas conclusões preliminares da Revisão de Pares realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Parecer Prévio e o Relatório sobre as Contas de Governo da República (RELATÓRIO, 2012, p. 343).

Sobre o caráter da apreciação é possível perceber três pontos de vista, o primeiro consta no corpo do relatório (*idem*, p. 493):

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a cargo dos Poderes e órgãos, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório: ● Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais; ● Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes; ● Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União; ● Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país; ● Contribuir para a transparência das ações estatais; ● Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

O segundo no Sumário Executivo (2012, p. 05)

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. 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 Executivo na condução dos negócios do Estado.

E na mais nova peça, publicada até agora apenas uma vez, o Caderno Especial⁴⁹:

Além de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, o Relatório é o principal instrumento de promoção de

⁴⁹ O Caderno Especial foi um trabalho que reúne temas abordados nas apreciações da PCPR de 2007 a 2011, que na prática é mais um instrumento de visibilidade das ações da Corte e de *advocacy* de realizações que a Corte solicita ao Congresso Nacional e ao Executivo.

accountability governamental. Ele apresenta um diagnóstico abrangente sobre a atuação do governo em diferentes áreas, sob diversos prismas: econômicos, contábeis, patrimoniais, orçamentários, financeiros e operacionais. Revela, ainda, necessidades de aperfeiçoamento da capacidade governamental na condução dos negócios públicos, tanto na formulação das políticas públicas quanto na sua implementação, acompanhamento, avaliação e controle (2012, p.05).

Em termos de modalidade do discurso, o que impulsionou as normas foi o uso do plano plurianual, o que pode indicar análise do planejamento e avaliação do cumprimento de metas de governo, tendo em vista que o aspecto mais referenciado foi a efetividade. Os instrumentos são o terceiro grupo de nós mais comentados, o que impulsionou este repertório foi, de forma não intuitiva, o acompanhamento, apesar de ter aumento no uso de auditorias.

No exercício de 2012, a análise sobre a administração financeira e orçamentária segue sendo a com maior cobertura, logo em seguida vem a análise setorial e temas em destaque, juntas cobrindo mais de 87% do relatório. As regularidades internas dos discursos seguem o estabelecido no ano anterior. O tema em destaque deste ano é o crescimento inclusivo.

Sobre a administração financeira e orçamentária, o relatório acompanha as mudanças do próprio plano plurianual, que envolve diretamente o Executivo e o Legislativo (RELATÓRIO, 2013, p. 07):

O capítulo seguinte contém análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, bem como da gestão fiscal realizada em 2012. A esse respeito, destacam-se: o exame realizado sobre o novo modelo do plano plurianual, inaugurado com o PPA 2012-2015; o desempenho da arrecadação federal, incluindo a recuperação de créditos parcelados ou inscritos em dívida ativa; a execução das despesas fixadas nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como dos restos a pagar; e o expressivo montante das renúncias de receitas decorrentes de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Sobre a síntese, perde-se de vista as fichas, sobrando apenas o sumário executivo que é um documento curto sobre os assuntos tratados no relatório. Indo por esta esteira, a modalidade do discurso tem o mesmo comportamento do ano anterior. No entanto, um voto e os Pronunciamentos nos apontam o tom que o Tribunal começa a assumir. No Voto do Ministro José Múcio (2013, p. 684):

O TCU, órgão de fiscalização independente e ativo, a serviço do Congresso Nacional e, prioritariamente do cidadão brasileiro, ao apontar as falhas dos programas e projetos públicos, em reflexo a uma sociedade que não mais está disposta a conviver com estagnação da renda e do emprego e com a inflação, pode ser tido como um forte aliado para a Administração Pública.

Mudando radicalmente o olhar sobre a administração pública que havia no início do século XXI. Já sobre as inovações da nova década o Procurador-Geral em seu Pronunciamento é sintético:

O aprimoramento do TCU é um processo contínuo, por certo. Mas o que se percebe é que o Tribunal encontra-se, hoje, estruturado e capacitado para proceder, com precisão, segurança e rigor técnico, não apenas ao exame formal das contas do governo, mas, também, à análise crítica das políticas governamentais, avaliando sua adequação, sua pertinência e seus resultados. E foi exatamente dessa forma que o trabalho de exame de contas que ora é trazido à apreciação do Tribunal foi elaborado (*idem*, p. 688).

E o Pronunciamento do Presidente afirma a missão institucional por meio de *advocacy*:

A propósito, os dados analisados hoje pelos senhores Ministros confirmam que o governo é um ator importante para o desenvolvimento nacional, não só pela contundência dos R\$ 900 bilhões em gastos comprometidos com a entrega de bens e serviços à sociedade, nas áreas de previdência, energia, saúde e educação, entre outras. Se considerarmos o serviço da dívida e as transferências, os gastos do governo federal chegam a R\$ 1,9 trilhão, quase 50% do PIB. Há que se considerar ainda que o Estado Brasileiro desempenha um relevante papel como regulador de bilionários setores de nossa economia, vitais ao desenvolvimento nacional. Esses dados, aliados às conclusões finais deste processo, e de tantos trabalhos a que me referi a pouco, indicam que agora é a vez de o Controle Externo contribuir com os governantes, em sua árdua batalha para vencer **outro grande desafio**: melhorar a governança pública. Segundo nossa visão, explicitada em seminários de que temos participado, trata-se de um vetor que permeia todas as questões vitais que vêm sendo analisadas seguidamente neste Tribunal. **Reconhecemos que o Governo Federal, liderado pela nossa Presidenta, tem buscado caminhos concretos para a evolução da máquina governamental.** Entretanto, a complexidade dessa grande empresa chamada Brasil exige da sociedade brasileira um verdadeiro pacto pela sua governança (*idem*, p. 690).

No período abordado nesta seção foi possível observar que o Tribunal se solidificou. No primeiro momento, com base na LRF, ampliou o seu escopo de análise para os outros Poderes, o que veio a ser constringido pelo STF, logo após o início de processos de auditoria no Poder Judiciário. Os grandes eixos discursivos também se estabilizaram, apesar de reclassificações, acréscimos e supressões internas. Os anos de virtude e fortuna do primeiro mandato do Presidente Lula geraram elogios da Corte, algo até então pontual e difícil de observar. No entanto, principalmente após a crise de 2008, o Colegiado começa a demonstrar preocupações em relação às finanças públicas e à governança, sendo as falas do exercício de 2012, bastante contrastante com o observável do início do período. Sobre a modalidade do discurso, o movimento foi, em geral, ascendente, aproximando as normas das outras técnicas

disponíveis e usadas pela Corte, principalmente do que trata dos instrumentos e aspectos verificados. Na seção seguinte abordei os últimos anos-exercícios propostos para este trabalho.

4.4 O Quê Foi Dito Recentemente (2013-2019)

Neste período teve turbulência política, social e econômica. No que concerne à apreciação das PCPRs houve duas indicações de rejeição das contas emitidas pelo Tribunal através do Parecer Prévio, exercícios de 2014 e 2015. Cabe salientar que não entrei no mérito sobre se as contas deveriam ou não ser rejeitadas, ou se a Corte fez a análise correta. Meu interesse foi o de descrever os processos e compreender como foi construído o discurso sobre cada exercício em comento. Importante ressaltar também que o Tribunal não rejeitou as Contas, o poder para tal está cristalizado no Congresso Nacional que usa do relatório e Parecer para construir documento próprio de aprovação ou rejeição das Contas, sem prazo.

No exercício de 2013, o relatório está desidratado, sem conclusão e com aspecto de bruto, sem papel timbrado, capa, sumário e também não conta com os votos e Pronunciamentos. Em termos de conteúdo, a administração financeira e orçamentária segue como eixo com maior área de cobertura, seguido por tema em destaque⁵⁰ e pela análise setorial. Os outros capítulos são residuais, quando comparados. Três inovações na abordagem da apreciação são evidenciadas no relatório e sintetizadas na ficha de introdução (2014):

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento desse relevante produto do controle externo, em 2013 foram introduzidas algumas mudanças na estrutura do relatório e no seu conteúdo. Primeiramente, destaca-se o próprio **parecer prévio**, que passou a constituir o capítulo inaugural da manifestação do TCU e **apresenta nova estrutura e abordagem diferenciada, mais alinhada aos padrões e às boas práticas internacionais de fiscalização governamental**. O parecer também está em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Outra mudança foi a abordagem dada ao capítulo que analisa a ação setorial do governo. Essa seção do relatório materializa o esforço do TCU no sentido de evidenciar os resultados da atuação do governo federal. Sob essa abordagem, a avaliação realizada pelo TCU passou a ter como objetivo aferir se os instrumentos de medição de desempenho são apropriados e suficientes para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Também passou a ser objetivo avaliar se os instrumentos – indicadores e metas definidos no PPA, com valores atualizados informados na PCPR 2013 – evidenciam a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade. Assim, o

⁵⁰ O tema em destaque foi “crescimento para o desenvolvimento” que contemplou análise de onze áreas consideradas estratégicas para o tema.

resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Ademais, **buscou-se aproximar as técnicas e os procedimentos da auditoria que sustentam a emissão do parecer prévio às Diretrizes de Auditoria Financeira emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).** *Grifos meus.*

Essas inovações tiveram reflexos na modalidade do discurso. Primeiro, em relação às normas usadas como referências, o plano plurianual (PPA) foi a mais citada, seguida por Portarias, Decretos, lei de diretrizes orçamentárias, lei complementar, medidas provisórias, Constituição Federal e lei orçamentária anual, nessa ordem. A auditagem de programas foi normatizada por Portaria, o que explica sua ascensão e não raro decretos e portarias estabelecem os objetivos e regras das políticas emplacadas pelo Executivo e a lei complementar é impulsionada pela LRF, que desde a sua promulgação esteve entre as mais frequentes entre as normas citadas. Outro aspecto interessante foi o uso de instrumentos, notoriamente o de auditoria. Os aspectos verificados vieram a seguir, onde efetividade e eficiência ganham largo destaque. Os princípios mais acionados foram o de transparência, eficiência e legalidade, nesta ordem e os indicadores ganham relevância, provavelmente por se tornarem objetos de análise das ações setoriais.

De acordo com a ficha de ressalvas e recomendações (2014):

Foram emitidas 26 ressalvas, das quais 8 são relacionadas ao relatório de execução do orçamento (capítulos 3 [administração financeira e orçamentária] e 4 [análise setorial] do Relatório) e 18 referem-se à opinião sobre o BGU (capítulo 5). Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções referentes às informações patrimoniais, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União nas próximas contas de 2014, compromisso que será acompanhado em processo específico. Nesse sentido, foi **proposto alerta** ao Poder Executivo **sobre a possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações expedidas não sejam implementadas.** *Grifos e colchetes meus.*

Os dois exercícios seguintes correspondem aos anos em que a Corte indicou no Parecer Prévio a rejeição das Contas da Presidenta Dilma Vana Rousseff. Ambos tomaram a forma de um processo de inquérito, enviando Acórdãos e Aviso ao Executivo, abrindo espaço para esclarecimentos e que as irregularidades encontradas poderiam ensejar na rejeição. Também foram enviados ao Congresso Nacional informando que o prazo de 60 dias para

apreciação não seria respeitado em detrimento da garantia da ampla defesa e do contraditório, estabelecendo, portanto, um tipo de processo no estilo ao que acontece na Tomada de Contas.

No exercício de 2014, de modo geral, a área de cobertura segue o mesmo padrão do ano anterior, no entanto surge o capítulo de contrarrazões que assume a maior área logo na sua aparição. Outro novo elemento que ressurgem são as considerações do ministro relator que haviam desaparecido dos processos no século passado. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) ganha papel ativo, elaborando um Parecer sobre a prestação de contas, aproximando a apreciação dos julgamentos de contas que a Corte habitualmente realiza. Em relação às recomendações do ano anterior, o capítulo que trata do monitoramento das recomendações evidenciou que a esmagadora maioria estava atendida ou em atendimento⁵¹. No entanto, como diz o relator (2015, p. 854):

Em oposição a essa ideia de adequação ano após ano, a Semag demonstra, em sua análise, a atipicidade do ano de 2014, tendo a condução da política fiscal se distanciado, de forma singular, dos pressupostos da gestão responsável, em relação aos exercícios anteriores, refutando, desse modo, a afirmação alegada em preliminar de que o governo federal vem se adequando ano a ano. Rejeito, portanto, a preliminar. Não obstante rejeitar a preliminar, não posso deixar de reconhecer o esforço governamental em cumprir as recomendações do TCU nas contas do ano passado, relatadas pelo eminente ministro Raimundo Carreiro. Após a apreciação daquelas contas, alertei a Presidente da República sobre a existência de mais de R\$ 2 trilhões em passivos atuariais e contingentes não contabilizados. Após nossos alertas, foram registrados mais de R\$ 1 trilhão, relativos ao passivo atuarial dos servidores civis da União. Também foram evidenciados, nas notas explicativas deste ano de 2014, cerca de R\$ 940 bilhões relativos a passivos contingentes, o que, embora ainda insuficiente sob o ponto de vista contábil, já constitui um avanço em termos de transparência. Apesar dos avanços, estamos alertando o Poder Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal, nas Contas do exercício de 2015, a serem apreciadas em 2016, vir a emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações não sejam implementadas em sua totalidade.

Em relação ao caráter da apreciação o relator destaca aprendizado e memória institucional ao citar que:

A previsão de emissão de parecer prévio conclusivo pelos Tribunais de Contas veio com a edição da LRF em 2000, que assim estabelece em seu art. 57. Oportuno destacar o fundamento do Projeto de Decreto Legislativo 373/1997, que dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 1999, ocasião em que o relator, deputado Paulo Gouveia, registra que o Parecer de 1991 não foi conclusivo, nos seguintes termos: o Parecer prévio referente ao exercício de 1991 não foi conclusivo. Ao invés de recomendar a aprovação ou a rejeição das contas, aquele Tribunal informou que

⁵¹ O Relator dispôs em 33 recomendações, contendo ou não subitens. Duas recomendações foram totalmente não atendidas (uma envolvendo os gastos com pensionistas militares e outra envolvendo a falta de recursos e ações efetivas no âmbito do Ministério da Justiça). Houveram outros quatro não atendimentos no nível dos itens das recomendações.

elas “estão em condições de serem julgadas pelo Congresso”. Este fato levantou muita polêmica e contestações dentro do Congresso, tendo gerado discordâncias entre os Ministros do próprio Tribunal (*idem*, p. 614).

Para este ano, então, o Parecer foi no sentido de (*idem*, p. 20):

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, **não houve observância plena** aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, **razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional**. Grifos meus.

É sobre a “observância plena” que quero me deter um pouco mais. Em todos os anos anteriores, desde que se estabeleceu o monitoramento de forma regular, ficou evidente que não houveram prestações de contas e/ou uso dos recursos públicos que obedecessem plenamente os parâmetros em comento e a prova disso são as recomendações, ressalvas e alertas expedidos pela Corte e os processos específicos que surgem a partir do processo de apreciação. No capítulo sobre o balanço geral, é possível observar mais elementos:

A opinião modificada foi fundamentada em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de escopo observadas ao longo da auditoria. Algumas constatações são recorrentes, ou seja, já têm sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a administração teve oportunidade, em decorrência das recomendações consignadas nas auditorias das demonstrações consolidadas de exercícios anteriores, de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito em 2014 (*idem*, p. 411).

Concordo com a SALES (2017) que o coração das irregularidades foi a definição de operação de crédito que subsidiou o entendimento de usos de empresas financeiras controladas para financiamento de políticas sociais. Para afastar os argumentos da defesa, entre vários outros o relator usou este:

Ademais, são inúmeras as fiscalizações realizadas pelo TCU nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central do Brasil, em que foram discutidos conceitos sobre operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial os conceitos de operação de crédito. Merecem citação os Acórdãos 1.563/2005-TCU-Plenário,

1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009-TCU-Plenário, 806/2014-TCU-Plenário (*idem*, p. 621).

Mas não só. No processo de auditoria foram as atas e Ofício⁵² produzidas pela própria executora que foram usadas para corroborar com os argumentos da Corte de que o Executivo tentou escapar da forma de operação de créditos, mas não da essência.

O argumento de um relatório e Parecer técnico é endossado dessa forma pelo relator:

Importante ressaltar que o processo constitucional definido para a análise das Contas de Governo compreende duas etapas distintas: a técnica, de competência do Tribunal de Contas da União que emite Parecer Prévio, e a política, a cargo do Congresso Nacional, que julga as Contas. Nesse sentido, destaco que as contribuições apresentadas pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), assinada por quatorze auditores desta Casa, e pelo Ministério Público junto a este Tribunal, em Parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, foram acolhidas em sua totalidade no parecer que ora apresento ao Plenário (*idem*, p. 852).

Para além do controle do discurso que até então ocorreu por meio do comentário do texto primeiro (jurídicos, jurisprudenciais, doutrinários, científicos) e evidências (notícias, instrumentos, indicadores e documentos/correspondências oficiais), houve também o controle do ritual. Ao fim e ao cabo o relator teve o poder de dizer quais argumentos da defesa poderiam ou não prosperar e poucos prosperaram.

No Plenário, mais evidente. Sala cheia de autoridades e de pessoas da imprensa. A abertura foi a apreciação do pedido de afastamento do Ministro Relator porque o Senador Lasier Martins havia dito semanas antes em um programa de rádio que a Corte iria rejeitar as Contas e que o ministro relator o havia contado isso. O ministro Raimundo Carreiro afastou os argumentos da defesa e disse que não chamaria nenhum dos dois para esclarecimentos porque seria a palavra de um contra a do outro. A defesa também entrou com pedido de nulidade do processo no Supremo Tribunal Federal, o qual o Ministro Fux desta Corte não deu causa, deixando o processo correr no interior do TCU. A defesa com vinte minutos de fala sobre a Prestação de contas que após ouvida caiu no silêncio. Todas as pessoas do Colegiado seguiram lendo seus votos previamente preparados.

Sobre o exercício de 2015⁵³, apreciado em 2016, ocorreu após o Impeachment da então Presidenta no Senado Federal. Neste processo, o coração das irregularidades constatadas no ano anterior foram reiteradas. A defesa tentou alegar que não houve tempo de

⁵² Ofício 35/2014/SE-MTE indicando que se enquadraria na definição de operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵³ Neste ano não teve tema em destaque.

fazer as alterações determinadas, tendo em vista que a apreciação das contas ocorreram no findar do exercício de 2015. O Voto do ministro Bruno Dantas sintetiza

Dos 23 indícios preliminarmente listados por esta Corte e submetidos à manifestação da Presidente, restaram configuradas quinze irregularidades, segundo a unidade técnica; doze, nos termos do voto disponibilizado para esta sessão pelo relator; e dezessete, consoante parecer do Ministério Público de Contas. Surpreendentemente, a grande maioria delas já havia sido apontada quando da apreciação das contas de 2014, inclusive a tríade principal que ensejou a sua rejeição – operações de crédito contratadas ao arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal; abertura de créditos suplementares por meio de decretos editados sem lastro na meta fiscal em vigor; e não realização de contingenciamento no montante adequado para garantir o cumprimento da referida meta. A minha surpresa, certamente compartilhada pelos meus pares, decorre do fato de que, mesmo ciente do entendimento desta Corte em relação à reprovabilidade desses atos, as práticas continuaram a ocorrer em 2015, simultaneamente à apreciação das contas do exercício anterior (RELATÓRIO, 2016, p. 744).

No exercício de 2016 em diante o capítulo das contrarrazões não está mais presente. Os capítulos remanescentes encontram um ponto de equilíbrio, tendo áreas de cobertura similares entre si. A análise da administração financeira e orçamentária se estabelece daqui em diante a partir do cumprimento de legislações (Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e opinião de execução orçamentária. A economia brasileira reorganizou o conteúdo analisado a partir de novos eixos (política fiscal, indicadores macroeconômicos, política monetária, dívidas públicas) e incorporou a análise das peças orçamentárias. A análise setorial apresenta o plano plurianual e analisa programas selecionados nos moldes dos anos anteriores. A análise do balanço geral também se manteve estável discursivamente. No entanto, houve alterações no monitoramento das recomendações de apreciações anteriores, apresentando a situação do que foi recomendado nos três anos anteriores, inovação essa que também segue até o final do período em comento. Novamente o relatório resgata o percurso histórico do dispositivo de controle:

Revisitando os relatórios anteriores, verificou-se que, ao menos desde a Prestação de Contas de 1994, há registros de recomendações exaradas pelo TCU. Já o capítulo referente à análise das providências adotadas surgiu no Relatório sobre as Contas de 1999, abrangendo recomendações sobre as Contas de 1994 a 1998. Contudo, o atual padrão de análise, com a conclusão individualizada acerca da situação de cada recomendação (atendida, não atendida, em atendimento ou parcialmente atendida), passou ser adotado somente a partir do Relatório sobre as Contas de 2005 (recomendações sobre as Contas de 2004) (RELATÓRIO, 2017, p. 393).

Ainda sobre resgate histórico, o relator também resgata o feedback do Legislativo sobre o entendimento de responsabilidade sobre qual recai o Parecer:

Cumpra mencionar que o relator das Contas do Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 1992 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, Deputado Paulo Gouvêa, destacou em seu parecer que: O período de gestão é dado imprescindível na determinação de responsabilidades de cada gestor. O próprio TCU afirma e reafirma esse entendimento quando, em todos os seus pareceres sobre prestações de contas de gestores de órgãos públicos federais e de prefeitos, separa claramente os períodos de gestão. Não é compreensível e nem existe motivo razoável para que seja adotado um critério diferente para o Presidente da República. O direito brasileiro inclusive e principalmente o direito administrativo, consagram o princípio da individualização da responsabilidade e, em consequência, da pena em caso de sanção. Esse é também o entendimento, por exemplo, do Ministro Fernando Gonçalves. Em seu voto em separado, afirma ele: “Esta Corte de Contas, rotineiramente, ao apreciar as contas de gestores, o faz distinguindo os diferentes períodos de responsabilidade. No exame de contas dessa espécie, pode o Tribunal até julgar regulares as que se referem a um período e irregulares as de outros, no mesmo exercício social. De modo que no processo em exame não há como desvincular-se o Tribunal do fato de que, embora se trate das contas do exercício de 1992, envolve ele dois períodos em gestão distintos: de 01.01 a 29.09 e de 30.09 a 31.12.92. (disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/portal/atividade/contasPresidente>, p. 851) (*idem*, p. 25).

Os acontecimentos recentes de rejeição também foram objeto de comentário e referência, desta vez nos votos, como o do Ministro Augusto Nardes (*idem*, p. 458):

Pois foi para sustentar a credibilidade que a população deposita nesta Corte de Contas e manter a transparência das contas públicas que tomamos a difícil e histórica decisão de rejeitar, por dois anos seguidos, as contas da Presidente da República. No ano passado, ao concluir sua declaração de voto, em linha com o entendimento do relator, o Ministro José Múcio, e com meu posicionamento na relatoria das contas de 2014, o Ministro Bruno Dantas rogou para que as luzes lançadas pelo instrumento que estava sendo encaminhado ao Congresso Nacional afastassem as sombras do descuido e da imprudência com que as contas públicas foram tratadas nos últimos anos e contribuíssem para que a gestão fiscal voltasse ao trilho da responsabilidade.

Já o ministro Araldo Cedraz projeta as oportunidades do futuro:

Em síntese, acredito que há inúmeras oportunidades para aproveitamento da tecnologia da informação como instrumento para modernização da gestão e do controle, com foco na eficiência e na efetividade do setor público. O avanço acelerado das transformações provocadas pela revolução digital, a ampliação de suas aplicações na relação entre o Estado e os cidadãos e a necessidade de superar, de uma vez por todas, a era dos carimbos eletrônicos, são fatores que certamente irão impactar ainda mais a atuação desta Corte nos próximos anos (*idem*, p. 457).

Sobre o exercício de 2017, pouco muda em relação ao exercício anterior, apesar da economia brasileira e a administração financeira e orçamentária ganharem mais espaço relativo. A organização interna do discurso se mantém o mesmo, com exceção que neste exercício o relator acrescentou na análise da administração financeira e orçamentária um

tópico especial sobre fiscalização de orientação centralizada sobre renúncias de receitas. Na análise setorial e recomendações o relator destaca, respectivamente que:

A elaboração do próximo PPA trará importantes desafios e oportunidades de avanços para a administração pública federal. O desafio mais evidente é o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, que trará importante restrição exógena à evolução de despesas previstas para o quadriênio 2020-2023. Além disso, tratar-se-á do primeiro plano plurianual a ser elaborado após a assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional em prol do atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas. O grau de introjeção das prioridades estabelecidas pelos ODS no próximo PPA afigura-se como relevante tema para consideração e, assim, será objeto de análise deste Tribunal no acompanhamento da elaboração do novo PPA (quadriênio 2020-2023) (RELATÓRIO, 2018, p. 115).

O desempenho apurado em face do presente monitoramento – no qual não consta nenhuma deliberação nas situações “Não Atendida” ou “Não Observado” – revela o alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, todas as recomendações e todos os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União. Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações “parcialmente atendida” e “em atendimento”, bem como o alerta considerado “parcialmente observado”, serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2018 (*idem*, p. 350).

Em relação ao exercício de 2018, surge tópico específico sobre as intervenções militares que ocorreram em Roraima e Rio de Janeiro. Na análise setorial surgiu tópico sobre o Índice de Competitividade Global que orientou as análises do capítulo e se manteve na apreciação do ano seguinte. Apesar da emergência de novos elementos, uma inovação proposta pela relatora permitiu a indicação de aprovação das contas, se isentando de opinar sobre o Balanço Geral da União, coração da apreciação:

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor ex-Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, 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. [Tendo em vista que] Não foi possível obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar a conclusão de auditoria, e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não são detectados representam ou podem representar parcela substancial das demonstrações financeiras, o Tribunal fica impossibilitado de expressar opinião sobre a

confiabilidade e a transparência do conjunto das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2018 (RELATÓRIO, 2019, pp. 05-06).

A relatora fundamentou a sua posição por meio de norma interna da Corte:

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017, a opinião sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa. Aquela norma ainda prevê a hipótese de o Tribunal ficar impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando “houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à atuação do Tribunal que impossibilite a obtenção de evidências adequadas e suficientes que fundamentem a opinião; e os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados” (art. 13, § 3º) (*idem*, p. 392).

Sendo a medida adotada a emissão de um alerta, mesmo que a análise esteja comprometida pela ausência da análise de 23% do ativo, 43% da variação patrimonial e 37% de receitas orçamentárias.

Em relação ao último exercício em comento, apreciado neste ano de 2020, teve poucas alterações em relação a organização do conteúdo e área de cobertura. Sobre a análise da administração financeira e orçamentária, o Relator destacou as ações de controle externo em relação à cobertura orçamentária e os bônus pagos por produtividade e desempenho. As recomendações foram monitoradas em relação aos últimos quatro anos anteriores e o relator afirma que (RELATÓRIO, 2020, p. 475);

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Nesta apreciação o relator falou sobre o presente e o combate a pandemia, sem perder de vista o equilíbrio fiscal:

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, sobretudo considerando o cenário atual de pandemia decorrente do coronavírus, o qual exige medidas de enfrentamento relacionadas à saúde e à economia. Com efeito, além de conter o avanço da doença e tratar os casos de infecção, faz-se necessário socorrer financeiramente os setores e sobretudo a população afetada, sem prejuízo de continuar prestando serviço público de qualidade em áreas nas quais não pode haver interrupção. Nesse contexto, as medidas que estão sendo adotadas em diversas áreas aumentam sobremaneira a despesa pública. Essas despesas naturalmente constituem situação excepcional e não se sujeitam às mesmas regras fiscais e orçamentárias de uma situação de

normalidade. Entretanto, esse cenário excepcional não deve ser entendido como um abandono do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública, condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas para atender às necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde e segurança pública. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população de forma compatível com a sustentabilidade fiscal (*idem*, p. 479).

Em seus votos, em Plenário, o Colegiado demonstra posição ambígua em relação ao Executivo. O Relator invoca falas de Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa para dizer que “[...] se os princípios nos guiam por linhas retas, o curso da história nos faz percorrer muitas vezes por linhas tortas” e que emenda com a citação de Downs e Madson para destacar o papel crucial da informação no interior de uma democracia e nos alertar que “[...] se homens fossem anjos, não precisariam de instituições para controlá-los”. Elogia a colaboração do Ministro da Economia e da Justiça por avançar na possibilidade de auditoria do Balanço Geral da União, mas também destaca que existem vários processos no interior da Corte analisando uma série de possíveis irregularidades.

No período, de modo geral, a autonomia da pessoa Relatora revela certa margem de controle do conteúdo abordado no material construído para a apreciação, que apesar de cada vez mais padronizado, sendo as classificações internas dos discursos, interpretações dadas às evidências e normas os elementos que corroboram com a observação desse tipo de autonomia e discricionariedade mobilizada pelo a(u)tor(a). Já as mudanças institucionais da Corte de Contas tiveram maior relação com parcerias e projetos de cooperação internacional e que refletiram em novas formas e técnicas de apresentação e interpretação de informações prestadas pela PCPR. As mudanças institucionais e normativas dos/nos Poderes não mostraram relevo neste período em particular.

A possibilidade (e concretização) da indicação de rejeição das contas abriu espaço para o surgimento das contrarrazões, movida e garantida pelas ideias de ampla defesa e contraditório, aproximando a apreciação das Tomadas de Contas realizadas pela Corte e que evidenciou o procedimento de controle pleno por meio de um ritual em que a defesa cai no silêncio em Plenário; e de leitura de votos previamente prontos. A técnica, se exposta por

atores que geram desconfiança, essa foi amortizada pela presença de todo o Colegiado⁵⁴ em uníssono som pela rejeição, endossada por 14 auditores da Corte⁵⁵. Nos últimos anos, o Colegiado endossou os aspectos positivos da decisão tomada pela indicação de rejeição das PCPRs por dois anos consecutivos, argumentando que a administração não tem medido esforços para atender às recomendações e alertas emitidos pela Corte.

A memória e aprendizado institucional também tiveram forte papel de alicerce na tomada de posições. Seja por *feedback* do Legislativo sobre apreciações anteriores, seja de posições adotadas por outras pessoas (que foram) membras do Colegiado em apreciações passadas.

Findo a descrição das apreciações das Prestações de Contas da Presidência da República, referentes ao período dos exercícios de 1988 a 2019, resta o fecho deste trabalho, no próximo capítulo.

⁵⁴ No exercício de 2014, apreciado em 2015. A segunda indicação de rejeição não contou com esse simbolismo todo.

⁵⁵ A Secretaria de Macroavaliação que assessora a pessoa Relatora no processo de apreciação conta com 18 pessoas membras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho abordei, em série histórica, os processos de apreciação das Prestações de Contas da Presidência da República, referente ao período dos exercícios fiscais de 1988 à 2019, por meio de abordagem interpretativa, usando da técnica da análise do discurso proposto por Michel Foucault e contei com o auxílio do *software* NVivo.

Em suma, atualizei o debate realizado por Speck (2000) sobre as referidas contas e verifiquei a modalidade do discurso levantada por SUNDFELD *et el* (2017), bem como adentrei as indicações de rejeição das contas problematizadas por SALES (2017). Ademais, a partir das análises de regularidades e procedimentos de controle do discurso observei que os relatórios e sínteses refletem: [1] a autonomia de quem elabora o Relatório, a Síntese e Parecer; [2] as mudanças institucionais da Corte de Contas; [3] respondem a mudanças normativas e institucionais dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo); e [4] convergem para as práticas internacionais, principalmente as de controle e contabilidade.

De 1988 a 1990 a pessoa relatora fez uso do procedimento de controle discursivo a partir do comentário ao texto primeiro (discursos científicos, disciplinares, filosóficos, literários, principiológicos, normativos e, em menor medida, em evidências por meio de indicadores). Anos estes que projetavam sonhos para um Estado recém democrático e que ainda visava consolidar competências e meios para cumpri-las.

Sobre o período que cobriu os exercícios de 1991 a 2000, destaco os anos de 1991 e 1992 que ofereceram a possibilidade de observar a capacidade de definição dos conceitos e interpretações das normas, principalmente a definição de Parecer e apreciação. Foi ventilada a hipótese de que a pessoa relatora tem o papel de mediar interesses e entendimentos, previamente, ao Plenário e que a isenção de indicação pela aprovação e rejeição da PCPR do ano de 1991 decorreu da não conciliação entre o Colegiado. Aventurei também que isso ocasionou, ou pelo menos corroborou com as transformações internas da Corte, como novo Regimento Interno do TCU que definiu que o Parecer deveria ser conclusivo, assim como o sistema de sorteio dos processos de apreciação. O período foi encerrado com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000 que ampliou o escopo de análise da Corte, em

níveis de objetos verificáveis quanto das Chefias de Todos os Poderes. Tanto este período quanto o anterior foram marcados por *advocacy* no sentido de novas normas e estruturas para o exercício do controle. Os relatórios e Sínteses refletiram as respostas do Executivo em relação às Reformas de Estado e enfrentamento da inflação que atravessou todo este período.

No período correspondente aos exercícios de 2001 a 2012 foi possível observar que o Tribunal se solidificou. No primeiro momento, com base na LRF, ampliou o seu escopo de análise para os outros Poderes, o que veio a ser constrangido pelo STF, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, logo após o início de processos de auditoria no Poder Judiciário, em 2007. Os grandes eixos discursivos também se estabilizaram, apesar de reclassificações, acréscimos e supressões internas, demarcando a possibilidade da autoria na construção dos documentos apreciados. Sobre a modalidade do discurso, o movimento foi, em geral, ascendente, aproximando as normas das outras técnicas disponíveis e usadas pela Corte, principalmente do que trata dos instrumentos e aspectos verificados.

O período de 2013 a 2019 foi marcado pelas mudanças institucionais da Corte de Contas que tiveram maior relação com parcerias e projetos de cooperação internacional e que refletiram em novas formas e técnicas de apresentação e interpretação de informações prestadas pela PCPR. As mudanças institucionais e normativas dos/nos Poderes não mostraram relevo neste período em particular.

A possibilidade (e concretização) da indicação de rejeição das contas abriu espaço para o surgimento das contrarrazões, com base nos princípios de ampla defesa e contraditório, aproximando a apreciação das Tomadas de Contas realizadas pela Corte e que evidenciou o procedimento de controle pleno por meio de um ritual que constrange a defesa ao silenciamento do Plenário; e de leitura de votos previamente prontos, ignorando os vinte minutos antecedentes da defesa. A técnica foi reforçada simbolicamente pela presença de todo o Colegiado e a indicação de rejeição foi endossada por 14 auditores da Corte. Nos últimos anos, o Colegiado endossou os aspectos positivos da decisão tomada pela indicação de rejeição das PCPRs por dois anos consecutivos, argumentando que a administração não tem medido esforços para atender às recomendações e alertas emitidas pela Corte.

De modo geral, o uso do comentário e referência ao texto primeiro é a prática típica e o uso da ideia de inovação é mobilizada pela pessoa relatora para modular posicionamentos.

A oportunidade de assistir às sessões do Plenário permitiram observar e referendar o que já acontecia no início do período em comento de que as/os membras/os do Colegiado trocam informação previamente. É possível ventilar a hipótese de construção de consenso prévia e a teoria dos jogos pode ser frutífera nesse sentido, bem como analisar sob a luz dos debates de tomada de decisão. As regularidades do discurso permitiram perceber que a sugestão de aprovação com ressalvas é o movimento típico da Corte. Mas a de rejeição e isenção permitiram observar que a Corte tem o poder de mobilizar o discurso de forma plena, sem constrangimentos. Não restam claras as intenções do Colegiado nos exercícios de 2014 e 2015 e a coincidência da convergência com o Congresso Nacional que buscava motivos para o Impeachment, somada a notícias recentes sobre a operação Lava a Jato levantam questões que este trabalho e objetos não tiveram a capacidade de abordar.

O processo é anual, então o tempo trará novos elementos para o debate sobre esta competência da Corte. Os próximos passos podem acontecer por muitas frentes, entre elas: [1] a análise de profundidade, a partir de técnicas de análise de conteúdo e instrumentais da análise crítica do discurso, buscando compreender o tipo e ideia dos atores envolvidos; [2] estudo de trajetória de vida e de rede das/os membras/os do Colegiado pode contribuir para o entendimento das relações de Poder e interesses que os documentos não foram capazes de evidenciar; e [3] as relações institucionais em nível global podem contribuir para a compreensão do cenário institucional. Estas três frentes podem contribuir na compreensão e predição referente a apreciação das Prestações de Contas da Presidência da República e os efeitos concretos que essa competência tem no interior do Estado brasileiro, principalmente quando se tratando de sistema de freios e contrapesos, *accountability* e democracia.

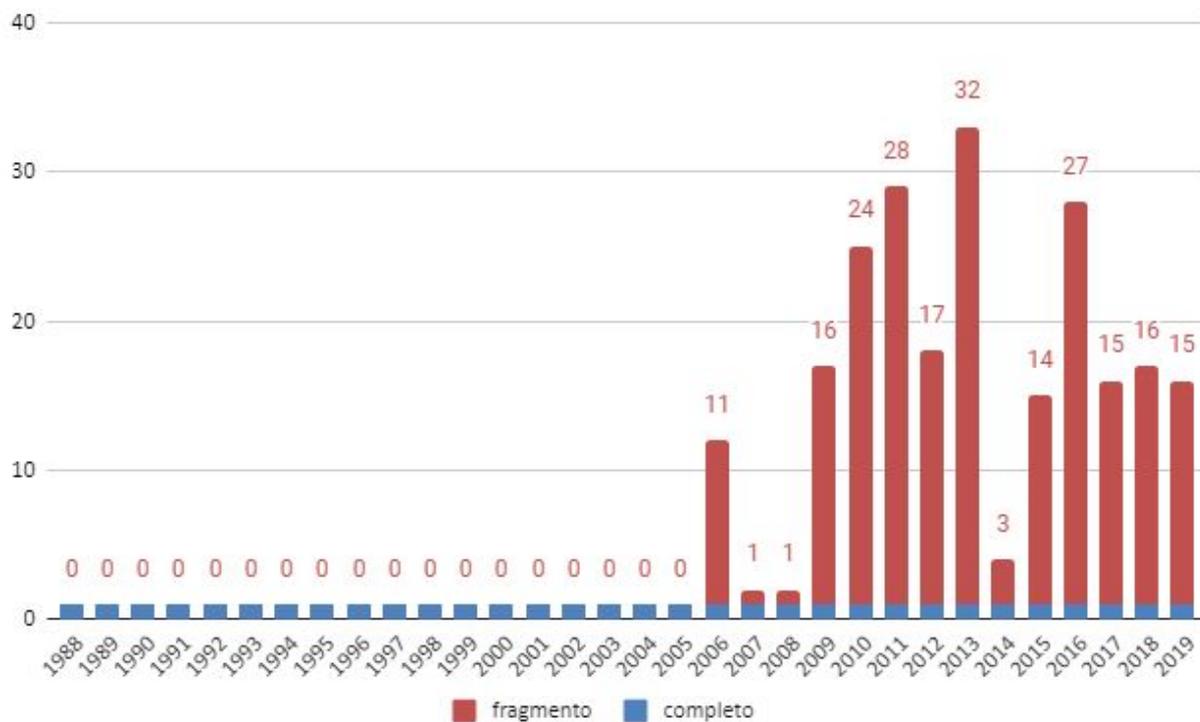
REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago MQ. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- BISOL, Jairo. **Fundamento normativo: sobre a norma jurídica geral e a decisão judicial**. Curitiba: Juruá, 2016.
- BRITO, J. P. G., & ASSUNÇÃO, L. O. (2018). **A INCONSTITUCIONALIDADE DA PUBLICIDADE RESTRITA DOS PROCESSOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. *REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 4(2), 797-845.
- COLAUTO, R. D., RUAS, C., PIRES, R., & PEREIRA, P. (2013). **Reflexão sobre as normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas**. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. REPeC*, Brasília, 7(1), 58-72.
- DA COSTA BARROS, C., DA COSTA BARROS, F. M., BATISTA, E. M., DE SOUZA, F. J. V., & DE MELO, O. A. (2015). **Avaliações de Programas Públicos Realizadas pelo TCU na Área de Saúde**. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 14(41), 20-32.
- DA ROS, Luciano. **AS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE CONTROLE EXTERNO DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS NO BRASIL**. In: *As políticas, as políticas e os controles*. Org: MARENCO, André e NOLL, Maria Izabel. Porto Alegre: Tomo Editorial. 2018, pp. 185-209.
- DOS ANJOS, José Carlos Gomes. **No território da linha cruzada: a cosmopolítica afro-brasileira**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, 2006.
- FARO, E. S. D. C., AMORIM, M. C. S., TREVISAN, L., & JUNQUEIRA, L. A. P. (2010). **Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: estudo de caso do Tribunal de Contas da União (TCU)**. *Cadernos EBAPE. BR*, 8(4), 710-733.
- GOMES, E. G. M. (2006). **As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições?**. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 615-630.
- FONSECA, T. N. (2015). **Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho**. São Paulo.
- FONTOURA, C. L. A. (2015). **Judicialização da política no âmbito do controle orçamentário e a controlabilidade de políticas públicas**. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, 8(03), 1421-1440.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 2010. pp. 291.
- _____. **A verdade e as formas jurídicas**. Nau Editora, 2018.
- _____. **Ordem do discurso**. Edições Loyola, 1996.

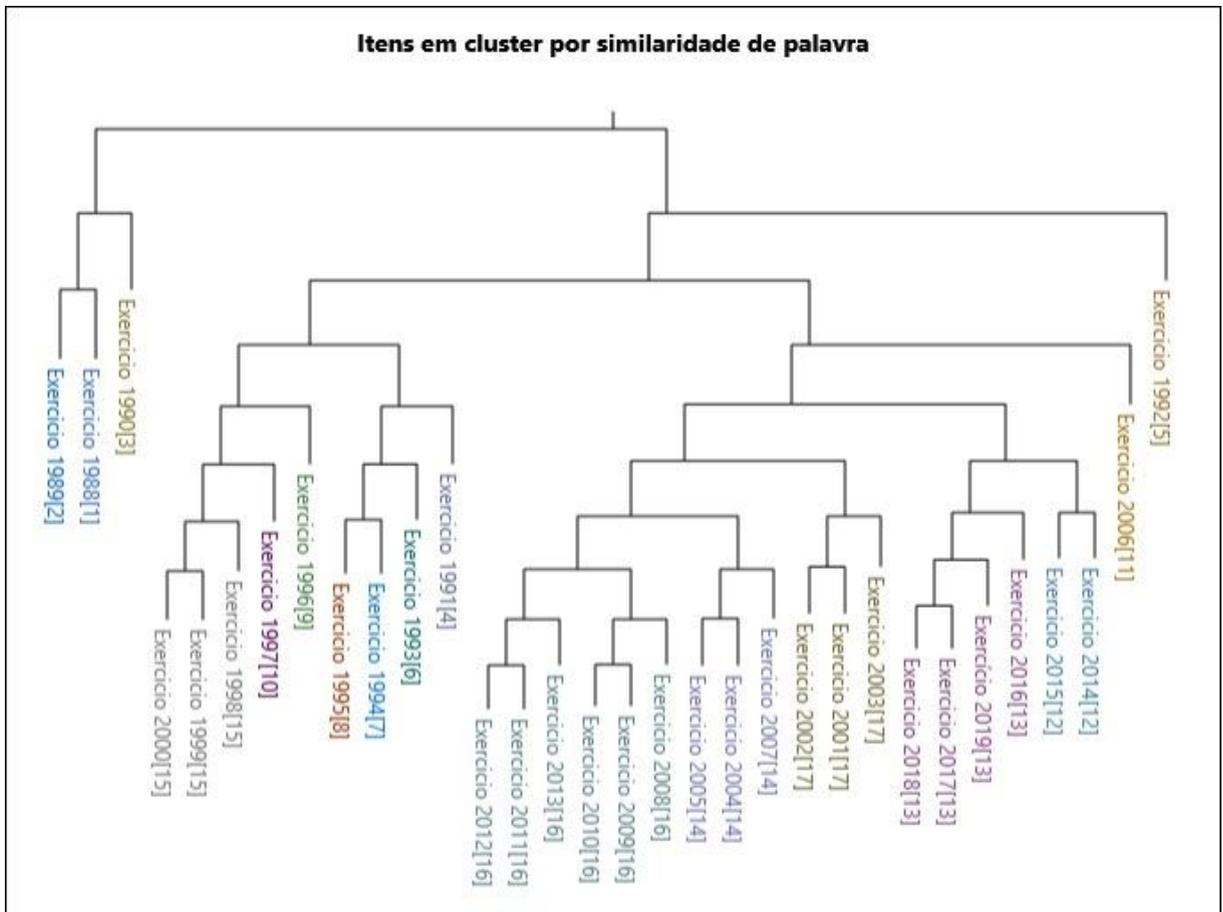
- HEDLER, H. C., & TORRES, C. V. (2009). **Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União**. *Revista de Administração Contemporânea*, 13(3), 469-486.
- LIMA, L. H. M. D. (2005). **O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente**. *Cadernos EBAPE. BR*, 3(3), 01-13.
- LIMA, L. H., & MAGRINI, A. (2010). **The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process**. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(2), 108-115.
- LIMA, D. V., Boente, D. R., & BARROS, G. L. (2019). **Evidências de Informações Off Balance no Balanço Geral da União**. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 18, 2016.
- LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. **Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia**. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB*, v. 83, p. 21-41, 2017.
- MENEZES, M. (2012). **O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: ABDICAÇÃO OU DELEGAÇÃO DE PODERES?**. *Revista Debates*, 6(3), 29.
- _____. **O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços**. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), 107-125.
- _____. **La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión**. *Desacatos*, (49), 64-81.
- PECI, A., QUINTELLA, L., & CARDOSO, R. L. (2012). **Auditing government-nonprofit relations in the Brazilian post-reformist context**. *BAR-Brazilian Administration Review*, 9(4), 374-394.
- PECI, A., & PULGAR, O. C. R. (2019). **Autonomous bureaucrats in independent bureaucracies? Loyalty perceptions within supreme audit institutions**. *Public Management Review*, 21(1), 47-68.
- SALES, T. (2017). **Aspectos Jurídicos Do Impeachment, Dos Crimes De Responsabilidade E Das “Pedaladas Fiscais”**. *Revista de Direito Brasileira*, 16(7), 57-78.
- SPECK, B. W. (2000). **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: Konrad Adenauer Stiftung.
- SUNDFELD, C. A., CÂMARA, J. A., MONTEIRO, V., & ROSILHO, A. (2017). **O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos**. *Revista Direito GV*, 13(3), 866-890.
- TORRES, F. R., & GUIMARÃES, T. A. (2008). **Papel de visitas técnicas na aprendizagem e institucionalização de práticas de controle externo**. *BBR-Brazilian Business Review*, 5(1), 72-88.

APÊNDICES

APÊNDICE A - FRAGMENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS POR ANO



APÊNDICE B - ANÁLISE DE CLUSTERS



APÊNDICE C - NÚMERO DE PESSOAS MEMBRAS POR SESSÃO DE APRECIÇÃO

