



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**HISTÓRIA DOS DISCURSOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO NA APRECIÇÃO DE CONTAS DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA DE 1988-2021**

DARLAM NASCIMENTO,

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

História dos discursos do Tribunal de Contas da União na apreciação de Contas da Presidência da República de 1988-2021

Resumo:

O artigo trata de estudo de casos do Tribunal de Contas da União quando da apreciação das Contas da Presidência da República, com vistas a compreender os procedimentos discursivos ao longo do período histórico e seus efeitos concretos na administração pública brasileira, por meio da análise do discurso e análise de conteúdo, com o auxílio do software NVivo. O resultado parcial consiste na proposição de que a apreciação reflete: [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: Contas de Governo. Prestação de Contas. Análise do Discurso. Análise de Conteúdo. TCU.

1 Introdução

Neste trabalho trato em série histórica os processos de apreciação das Prestações de Contas da Presidência da República (PCPR), referente ao período dos exercícios fiscais de 1988 à 2021, por meio de abordagem interpretativa, usando da técnica da análise do discurso proposto por Michel Foucault (2014) e de conteúdo proposta por Laurence Bardin (1977), com o auxílio do software NVivo. Em linhas gerais, o estudo visa contribuir no debate sobre 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), em que afirma ter 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. Ademais, nos anos de 2021 e 2022 foram apreciadas as PCPRs referentes aos anos de 2020 e 2021 respectivamente, englobando aí a gestão do governo Federal no enfrentamento à pandemia do Coronavírus. Neste sentido, seguir essa agenda de pesquisa possibilita a compreensão do processo histórico de instituições poderosas como o Tribunal de Contas da União e suas competências, assim como os seus efeitos concretos que essa atribuição em particular tem no interior do Estado brasileiro, principalmente quando se tratando de sistema de freios e contrapesos, *accountability* e democracia, a partir da perspectiva da teoria de subsistemas (HOWLETT et al, 2013).

O trabalho está dividido em três seções, sem contar a introdução e conclusão. Na seção intitulada de “Situando o Debate” realizo a enquadramento do objeto de pesquisa dentro do subsistema de controle, apresento a competência em comento e realizo um debate sobre tomada de decisão dos atores do Colegiado da Corte. Na seção seguinte, intitulada de “Metodologia”, apresento o estudo de casos cruzados de duas fases realizado, a partir da

análise de discurso e de conteúdo, com o auxílio do NVivo. Na seção de “Achados” eu apresento os resultados da primeira fase dos estudos de caso, se configurando, portanto, como resultados parciais, a saber: que os documentos produzidos pelo Tribunal de Contas da União 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. Por fim, como de praxe, as conclusões.

Situando o Debate

Nesta seção apresento a definição de subsistema, onde o TCU se enquadra nesse arranjo institucional, bem como o Estado da arte sobre a instituição e seu Colegiado. Finalizo esta parte debatendo sobre tomada de decisão de atores.

Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl (2013 [2009], p. 91-92) definem o subsistema de políticas públicas como área ou setores específico(s) que abarca(m) instituições, atores e ideias. Como apontam Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Gonçalves Brasil (2015, p. 59) esse conceito privilegia o papel desempenhado pelos atores a partir de suas ideias, interesses e conhecimentos, em que “[...] questões e decisões, fundamentalmente políticas, são obscurecidas pelo viés da técnica. As conclusões das análises dependem das alternativas selecionadas, sobre as quais pesam os valores dos analistas durante o processo de escolha” (CAPELLA, 2015, p. 244). Seguindo com a autora (*idem*, p. 247):

[...] Os atores interessados em uma política procuram coletar evidências empíricas e as organizam de forma a garantir maiores chances de convencimento, na busca por apoio às suas propostas. Indivíduos e grupos envolvidos numa política apoiam-se em análises técnicas para desafiar as propostas de seus oponentes e constroem argumentações que apelam a valores e crenças, bem como aos interesses de outros grupos, de forma a construir suporte para suas propostas. Desta forma, não apenas os interesses dos atores importam para a análise de uma política, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, uma vez que as “políticas públicas são feitas de linguagem” (MAJONE, 1989, p. 1)

Por sua vez, Bruno Wilhelm Speck (2000, p. 13) afirma que “o controle é fenômeno elementar para a análise dos processos de organização e regulação social”, sendo o controle compreendido em quatro dimensões: [1] o controle exercido pela sociedade sobre si mesma, por meio de hábitos, costumes e normas sociais (socialização); [2] o controle dos políticos eleitos exercido pela sociedade (*accountability* vertical); [3] o controle do Estado sobre a

sociedade (intervenções sociais e econômicos); [4] e o controle 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). É nessa quarta dimensão que se enquadra o TCU, mas esta Corte não está sozinha neste subsistema. Como aponta Luciano da Ros (2018, p. 186), nesta seara também encontramos a Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Ministério Público Federal, Poder Judiciário Federal, se nos atermos só as instituições da esfera Federal nas relações internas do Estado brasileiro.

O TCU surgiu em 1891, por causa do excesso de despesas e foi encampado pelo então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa (SPECK, 2000, pp. 40-53). Ao sabor das necessidades, contingências, constrangimentos e incentivos históricos a instituição foi se consolidando em todas as Cartas Constitucionais até então (*idem*). Na Constituição Federal de 1988 o TCU amplia seu rol de competências, sendo possível classificá-las em: [1] quase-administrativas; [2] assessoria; [3] atividades judiciárias; e [4] fiscalização (*ad infinitum*). O foco deste trabalho é voltado para a competência de apreciar as Prestações de Contas da Presidência da República (PCPR), ou Contas de Governo (CG), e que pode ser classificada como função de assessoria, neste caso ao Congresso Nacional, este que tem a atribuição de julgá-las.

O Plenário, espécie de Colegiado responsável pela apreciação das PCPRs, 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/a representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Destas/es nove Ministras/os, seis são escolhidas/os pelo Congresso Nacional e três pela Presidência da República. Destas/es três escolhida/os pela Presidência, apenas um/a é de livre escolha, sendo as/os outras/os duas/dois, um/a é servidor/a de carreira e um/a membro/a 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, e é

responsável pelo controle interno da Corte. A segunda Câmara é presidida pela pessoa com mais tempo de Ministra/o na Corte. 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. Speck (2000) defendeu que houve uma atuação política na emissão de Parecer Prévio sobre as PCPRs 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. 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 declarando que o TCU tem dimensão política; [2] também o argumento sobre a indicação do Colegiado 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 respectivos partidos (PT e PSDB). Thiago Nascimento Fonseca (2015) foi além e buscou estimar o impacto das dimensões políticas e institucionais sobre as contas da 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. Thiago Nascimento Fonseca (2020) aponta para ativismo institucional do TCU quando da Constituinte, quando ministros da Corte usaram de possível fiscalização para persuadir as/os constituintes para expansão de independência, autonomia e atribuições da referida Corte. Nesse sentido, levanto uma série de questões: as recomendações e alertas constantes nos relatórios e pareceres seriam uma estratégia da Corte para demandar ações do Executivo? Mais, seria a indicação da rejeição das contas um pedido do centro do poder político majoritário estabelecido no Congresso Nacional, ou em uma de suas casas, para instrumentalizar um pedido de Impeachment? A Presidência da República pode/consegue imprimir uma aprovação das Contas mesmo que evidências apontem para uma rejeição? Por sua vez, no período da primeira rejeição das contas do governo Dilma, referente ao exercício de 2014, correu na mídia que o Senador Lasier Martins tinha informação do relator sobre a futura rejeição das Contas e que recaiu no Plenário e envolvendo o STF, inclusive. Recentemente surgiu a notícia (FOLHA, 2021) de que o Ministro Jorge Oliveira foi importante na aprovação das Contas do Presidente Jair Bolsonaro referentes ao ano de 2020, em que “duas irregularidades chamaram a atenção: a execução de despesas da Caixa Econômica Federal sem previsão de dotação no orçamento de investimento e o descumprimento do mínimo constitucional de recursos para a irrigação no Centro-Oeste” (*idem*). O Tribunal afirma que exerce suas atribuições de maneira autônoma e técnica; e o debate suscitado até aqui aponta para uma possível ação discricionária realizada pelo Colegiado da Corte de Contas. 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. [...]

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). Assim, este trabalho visa analisar as táticas discursivas utilizadas pelo TCU na apreciação das PCPRs, em perspectiva histórica.

Metodologia

A metodologia proposta para a análise é de abordagem qualitativa em que o “[...] pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados” (CRESWELL, 2007, p. 35), sendo uma pesquisa de estudo de casos cruzados, decorrente de triagem de duas fases, onde apenas a primeira é objeto de discussão neste artigo. De acordo com Robert K. Yin (2015, pp. 17-18), o estudo de caso é adequado para responder questões de “como” ou “por que” sobre [1] um conjunto de eventos contemporâneos que o pesquisador não tem controle; em que [2] a pesquisa

[...] enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados (YIN, 2015, p. 18).

O estudo de casos cruzados consiste na síntese de combinações de padrões de casos múltiplos, integrados ou holísticos. Por sua vez, sobre casos múltiplos:

[...] O projeto de casos múltiplos mais simples seria a seleção de dois ou mais casos considerados replicações literais, como um conjunto de casos com resultados exemplares em relação a algumas questões de avaliação [...]. A seleção de tais casos exige conhecimento anterior dos resultados, com a investigação de casos múltiplos concentrada em como e por que os resultados exemplares podem ter ocorrido e com a presença de replicações literais (ou diretas) dessas condições de caso para caso (YIN, 2015, p. 65).

Nesta primeira fase foi realizada análise de regularidade temática, do ritual do Plenário e dos procedimentos dos discursos presentes nas apreciações de Contas da Presidência da República realizadas pelo TCU do período de 1988 a 2021. A pesquisa teve o uso do *software* NVivo (TEIXEIRA, 2022). De acordo com Alex Niche Teixeira (2022), 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] os arquivos, [2] os códigos e a codificação; e [3] as classificações e os atributos. Do ponto de vista da análise de conteúdo, na primeira fase optei pela escolha de documentos através da regra de exaustividade, ou seja, “[...] uma vez definido o campo do corpus [...], é preciso ter-se em conta todos os elementos desse corpus. Por outras palavras, não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos por esta ou por aquela razão” (BARDIN, 1977, p. 123). Os arquivos de pesquisa foram nesse primeiro momento os documentos do processo de apreciação disponíveis no Portal do TCU, notícias e normas correlatas; e biografia de vida das pessoas integrantes disponíveis nos verbetes biográficos da CPDOC-FGV. Buscando mapear as redes de atores, ideias e constrangimentos/incentivos institucionais das e nas apreciações. Os arquivos, como abordado até aqui, são os processos de apreciação. Criei três conjuntos de nós: [1] modalidade do discurso; [2] regularidades do discurso; e [3] procedimentos de controle, com base na análise de discurso proposta por Michel Foucault (2014 [1970]). “Os códigos (codes) representam os temas, categorias ou conceitos de um projeto do NVIVO e servem para armazenar a codificação dos arquivos (fontes) de um projeto” (TEIXEIRA, 2022, p. 7), já “codificar significa adicionar índices de referência com determinado sentido ou significado a trechos do material empírico, tais como passagens de texto, porções de fotos, intervalos de áudios e vídeos ou ainda células em uma planilha de dados” (*idem*).

Os códigos 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 dos processos, muito próximo do que realizou o Speck (2000) sobre o assunto, em uma espécie de sumarização, sem entrar no mérito do conteúdo, utilizada nos relatórios, sínteses, votos, pronunciamentos e pareceres das apreciações. 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 dos arquivos, por vezes dificultando a leitura de informações codificadas. O uso dessa técnica também prejudicou a análise de mérito do relatório, a ser superada no decurso da segunda fase de pesquisa que escapa do escopo deste artigo.

Os códigos 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 foi utilizada nos relatórios, sínteses, votos, pronunciamento e pareceres. 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 buscas teve como critério também a disseminação em contexto amplo, que abarca o parágrafo de correspondência, para que pudesse reconhecer possíveis combinações entre códigos e localizar o evento de discurso (BARDIN, 1977). 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 diz respeito a possíveis subavaliações e superavaliações no uso desses repertórios, bem como da possibilidade da omissão de elementos não ventilados previamente.

Os códigos do conjunto de procedimentos de controle foram estabelecidos a partir da leitura integral das sínteses, votos, pronunciamentos e pareceres, tendo como parâmetro os procedimentos discursivos trabalhados por Foucault (2014 [1970]), usando da técnica manual, como utilizada nos códigos de regularidades do discurso e; da técnica de busca no relatório, como utilizado no conjunto de códigos das modalidades de discurso.

Achados

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. 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 e que foi acolhida na Decisão de Mérito em 24 de junho de 2020.

Adentrando as apreciações. 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.

De acordo com Speck (2000), 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. Revisitando o período defendo que, de modo geral, no período, a pessoa relatora teve larga margem de organização e de escolha 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 quando do conflito entre a Corte sobre o caráter conclusivo do parecer. A disputa pela indicação de aprovação ou rejeição das Contas pode ter gerado mudanças institucionais da própria Corte, como a criação de um novo Regimento Interno, sem mencionar a Lei Orgânica do TCU que tramitava no Congresso Nacional no mesmo período. 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 (LRF). 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). 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 constringido pelo STF, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, logo após o início de processos de auditoria no Poder Judiciário, em 2007. 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 contrastantes com o observável do início do período. 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.

No período de 2013 até 2019, de modo geral, a autonomia da pessoa Relatora, a partir de interpretações das evidências e normas, revela certa margem de controle do conteúdo abordado no material construído para a apreciação, apesar de cada vez mais padronizado. 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 Colegiado em uníssono som pela rejeição, 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 emitidos pela Corte. Este tópico levantou debates acadêmicos. Diana Vaz de Lima, Diego Rodrigues Boente e Gabriel Lopes Barros (2019), no campo da contabilidade, buscam identificar evidências de informações off-balance do Balanço Geral da União (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). 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 conclui que o julgamento na Câmara dos Deputados Federais e no Senado Federal é político e não jurídico, e que por isso não deve acontecer com mascaramento jurídico quando não existe crime (SALES, 2017).

Sobre as apreciações de 2018 em diante aparece a figura da “impossibilidade de emitir opinião”, tendo em vista a falta de transparência e informações necessárias para tratar do balanço geral da União, peça chave da apreciação considerada o “coração” do relatório. Levantando a pergunta se a falta de transparência é melhor do que “irregularidades graves” constatadas. Ademais, na apreciação das contas referentes ao exercício de 2020, o ministro João Augusto Ribeiro Nardes apontou que pela falta de governança votou pelas rejeições de 2014 e 2015, desgovernança que agora iria votar pela aprovação. Em seu voto ele também advoga sobre desejo de mudança da PCPR, adotando um modelo de “Relato Integrado” que faça uso de difusão de boas práticas de gestão. Os exercícios de 2020 e 2021 foram anos de duras críticas por parte do Tribunal e de diversos apontamentos de irregularidades graves que se apontadas ao decorrer dos processos, não aparece no produto final, ou seja, na indicação de aprovação ou rejeição das Contas, gerando a sensação de descolamento da realidade. Ainda tratando do período de 2013 a 2021, defendendo que 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.

Para (não) Concluir

Neste trabalho trato em série histórica os processos de apreciação das Prestações de Contas da Presidência da República (PCPR), referente ao período dos exercícios fiscais de 1988 à 2021, por meio de abordagem interpretativa, usando da técnica da análise do discurso

proposto por Michel Foucault (2014) e Laurence Bardin (1977), 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 al (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 observo as seguintes proposições a serem verificadas em pesquisa subsequente.

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.

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 do discurso, buscando compreender a operacionalização das estratégias 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.

BARDIN, Laurence. **ANÁLISE DE CONTEÚDO**. Lisboa: EDIÇÕES 70. 1977.

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.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. **ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O PAPEL DOS SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES**. Novos estudos CEBRAP [online]. 2015, n.101, pp.57-76.

CAPELLA, Ana C. N. **Análise de políticas públicas: da técnica as ideias**. Revista Agenda Política. 2015, pp. 239-258.

CRESWELL, J. W. **PROJETOS DE PESQUISA: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: ARTMED EDITORAS S.A, 2007.

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.

FOLHA. **Gabinete de ministro do TCU vira reduto de apoio ao governo Bolsonaro**. 21 de novembro de 2021. Disponível em: Gabinete de ministro do TCU vira reduto de apoio ao governo Bolsonaro (msn.com)

FONSECA, Thiago N. **Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988**. Opinião Pública, v. 26, p. 122-153, 2020.

_____. **Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho**. São Paulo. 2015.

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. **A Ordem do Discurso**. Edições Loyola, 2014 [1970].

_____, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 2010 [1975].

GOMES, E. G. M. **As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições?**. Revista de Administração Pública, 40(4), 2006, 615-630.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL. A. **Políticas Públicas: Seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integral**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Ed. CAMPUS. 2009 [2013].

LIMA, D. V.; BOENTE, D. R.; e BARROS, G. L. **Evidências de Informações Off Balance no Balanço Geral da União**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, 18, 2019.

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. **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, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua nova: revista de cultura e política, p. 27-54, 1998.

SALES, T. **Aspectos Jurídicos Do Impeachment, Dos Crimes De Responsabilidade E Das “Pedaladas Fiscais”**. Revista de Direito Brasileira, 16(7), 57-78, 2017.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União - O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. 2000.

SUNDFELD, C. A., CÂMARA, J. A., MONTEIRO, V., & ROSILHO, A. **O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos**. Revista Direito GV, 13(3), 866-890, 2017.

TEIXEIRA, Alex. N. **Análise qualitativa com o programa NVIVO: fundamentos**. Porto Alegre. 2022.

TEIXEIRA, Jacqueline, M. **Curso de Extensão FFLCH/USP: "Poder e Performatividade Pública: introdução a Judith Butler e Michel Foucault"**. 2017. Disponível em: <https://youtu.be/qxPmOJW9AmQ>

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. Ed. 05. Porto Alegre: Bookman, 2015