

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E
CIÊNCIAS ECONÔMICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGADM)

BRUNO BATISTA DE CARVALHO LUZ

DA LEGALIDADE À LEGITIMIDADE: VOZES EM TORNO DA
REFORMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NO
PERÍODO DE 2000 A 2017

Goiânia – GO

2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão *e/ou download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:


Nome completo do autor: Bruno Batista de Carvalho Luz

Título do trabalho: Da legalidade à legitimidade: vozes em torno da reforma dos tribunais de contas brasileiros no período de 2000 a 2017.

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 14 / 05 / 18

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E
CIÊNCIAS ECONÔMICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGADM)

BRUNO BATISTA DE CARVALHO LUZ

DA LEGALIDADE À LEGITIMIDADE: VOZES EM TORNO DA
REFORMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NO
PERÍODO DE 2000 A 2017

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia – FACE, da Universidade Federal de Goiás – UFG.

Orientador: Prof. Dr. Marcos de Moraes Sousa

Coorientador: Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho

Goiânia – GO

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Batista de Carvalho Luz, Bruno

Da legalidade à legitimidade [manuscrito] : vozes em torno da reforma dos tribunais de contas brasileiros no período de 2000 a 2017 / Bruno Batista de Carvalho Luz. - 2018.

CXXXIII, 133 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcos de Moraes Sousa; co-orientador Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. accounts de legitimidade. 2. processo de enquadramento. 3. corporações profissionais. 4. tribunais de contas. 5. administração da justiça. I. de Moraes Sousa, Marcos, orient. II. Título.

CDU 005



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos 04 dias do mês de maio de 2018, no horário de 8 horas e 30 minutos às 10 horas e 42 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2110 da FACE a defesa de dissertação *Da legalidade à legitimidade: vozes em torno da reforma dos tribunais de contas brasileiros no período de 2000 a 2017*, de autoria do discente Bruno Batista de Carvalho Luz, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pelo Professor Marcos de Moraes Sousa, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Orientador), pelo Professor Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Examinador) e pelo Professor Mário Procopiuck, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR/Membro Externo) emitiu o seguinte parecer:

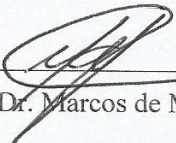
Resultado Final:

Aprovado

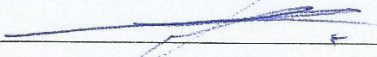
Reprovado

Recomendações:

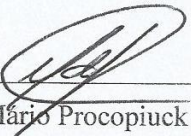
Eu, Marcos de Moraes Sousa, orientador do discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.



Prof. Dr. Marcos de Moraes Sousa (Orientador/Presidente/PPGADM/UFG)



Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (Examinador/ Membro Interno/UFG)



Prof. Dr. Mário Procopiuck (Examinador/Membro Externo/PUC-PR)

*Aos meus pais, José Valdir Luz e Ulisélia Maria
Batista de Carvalho Luz.*

*À minha irmã, Brenda Maria Batista de Carvalho
Luz.*

*À minha companheira de todos os momentos,
Anália da Silva Moura.*

AGRADECIMENTOS

“A experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que passa, não o que acontece, ou o que toca. A cada dia se passam muitas coisas, porém, ao mesmo tempo, quase nada nos acontece”. É diante das palavras de Jorge Larrosa Bondía e na tentativa de resgatar a verdadeira experiência vivenciada nesses últimos dois anos que agradeço:

Ao meu orientador Prof. Dr. Marcos de Moraes, por me deixar livre para navegar por mares nunca antes explorados, sempre acompanhando e respeitando o tempo de cada etapa e fomentando a minha melhor versão enquanto pesquisador.

Ao meu coorientador Prof. Dr. Edson Guarido Filho, por me acolher durante esta jornada e me mostrar uma nova forma de ver e interpretar o mundo que nos cerca, sempre pontuando a ética na pesquisa e o rigor metodológico e reflexivo necessário.

Ao meus pais, Valdir e Uliséia, pelo exemplo diário de amor, honestidade e esforço. A minha forma, aguerrida e otimista, de encarar e lidar com a vida devo a vocês.

À minha irmã, Brenda Batista, pelas angústias, anseios e sonhos partilhados desde o berço. Minha caminhada até aqui também foi fruto da imensa admiração que sinto pela pessoa que és. É em seu nome que agradeço a todos os meus familiares.

À minha amada Anália Moura, por toda compreensão e apoio durante esta jornada. Reconheço o quanto foi preciso abdicar em prol deste momento e registro que, sem o seu amor e carinho, a caminhada teria sido bem mais difícil.

Ao grande amigo Tobias, por todas as lições ensinadas até aqui e pela simplicidade com que nos conduz pela vida. Você, certamente, tornou-me uma pessoa melhor.

À grande amiga Ana Flávia, por toda a jornada compartilhada até aqui e pela grande pesquisadora e profissional da educação que és. É em seu nome que agradeço aos demais amigos que o mestrado me trouxe.

Ao grande amigo e professor Vicente Rocha, piauiense de grande coração que encontrei em Goiânia/GO, obrigado pelos valiosos conselhos durante esta jornada. É em seu nome que agradeço a todos os professores e servidores do PPGADM/UFG.

Aos profissionais do controle externo (auditores de controle externo, procuradores de contas, conselheiros substitutos e conselheiros) e demais profissionais (jornalistas, controladores sociais, pesquisadores, advogados, parlamentares, dentre outros) com quem tive contato durante a construção desta pesquisa, pelo empenho e dedicação na construção de um espaço público justo e garantidor de direitos.

Por fim, agradeço ao apoio institucional concedido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da FACE – UFG, pelo Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça (AJUS/UNB) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO.

No combate entre você e o mundo, prefira o mundo.

Franz Kafka

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi investigar políticas culturais relacionadas ao debate em torno da reforma dos Tribunais de Contas Brasileiros (TCs). A pesquisa centrou-se em analisar como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais se manifestaram no debate acerca da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017. Nesse sentido, o debate sobre a reforma foi entendido como um campo de diálogo e discussão que, entre 2000 e 2017, permitiu a moldagem da legitimidade dos TCs, organizações de aplicação da lei responsáveis pelo controle de recursos públicos. No tocante ao desenvolvimento da pesquisa, em primeiro lugar, descreveu-se o processo de mobilização em torno da reforma. Em segundo lugar, analisou-se os argumentos centrais usados por diferentes categorias de atores. Em terceiro lugar, identificou-se, por meio dos *accounts* de legitimidade da reforma, os fatores de legitimidade emergentes e os enquadramentos do processo de mobilização. Foram utilizados dados documentais, como discursos parlamentares, audiências públicas, debates e notícias. Também foram utilizadas entrevistas com representantes das várias categorias de atores, incluindo corporações profissionais, mídia, academia, judiciário e sociedade civil organizada. Os dados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo com o apoio do software NVivo. Os resultados mostraram (i) uma centralidade de atuação das corporações profissionais tanto na mediação e tradução do debate, como no desenho de estratégias de intervenção no campo legal; (ii) a identificação de fatores de legitimidade emergentes do debate que sinalizam para uma multidimensionalidade da legitimidade organizacional dos TCs; e (iii) a evidenciação de enquadramento do processo de mobilização em torno da reforma dos TCs sob três formas: como um processo legal associado à construção do significado legal, como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional e como um processo responsivo associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica.

Palavras-chave: Accounts de legitimidade; processo de enquadramento; corporações profissionais; tribunais de contas; administração da justiça.

ABSTRACT

The objective of this research was to investigate cultural policies related to the debate on the reform of Brazilian Audit Courts (TCs). The study focused on analyzing how accounts of legitimacy and framing strategies conducted by different categories of legal and non-legal actors manifested themselves in the debate on the reform of Brazilian TCs in the period from 2000 to 2017. In this sense, the debate on reform was understood as a field of dialogue and discussion that, between 2000 and 2017, allowed the shaping of the legitimacy of TCs, law enforcement organizations responsible for controlling public resources. With regard to the development of the research, first, the mobilization process on the reform was described. Second, the central arguments used by different categories of actors were analyzed. Third, through legitimacy accounts of the reform, the emerging legitimacy factors and the frameworks of the mobilization process were identified. Documentary data were used, such as parliamentary speeches, public hearings, debates and news. Interviews were also conducted with representatives of the various categories of actors, including professional corporations, media, academia, judiciary, and organized civil society. The data were analyzed using the content analysis technique with the support of NVivo software. The results showed (i) the centrality of professional corporations acting both in the mediation and the translation of the debate, and in the design of intervention strategies in the legal field; (ii) the identification of legitimacy factors emerging from the debate that signal a multidimensionality of the legitimacy of TCs; and (iii) evidence of the framework of the mobilization process on TC reform in three ways — as a legal process associated with the construction of legal meaning, as a normative process associated with behavior change at the interorganizational level, and as a responsive process integration between political and legal groups.

Key words: legitimacy accounts; framing process; professional corporations; audit courts; administration of justice.

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1. Desenho teórico da pesquisa</i>	31
<i>Figura 2. Organizações regionais da INTOSAI e suas associações.</i>	48
<i>Figura 3. Aspectos centrais do debate em torno da reforma dos TCs.</i>	64
<i>Figura 4. Movimentos associados à responsividade em torno da reforma dos TCs.</i>	86

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1. Três Pilares das Instituições.</i>	12
<i>Tabela 2. Semelhanças e diferenças entre vertentes do institucionalismo.</i>	14
<i>Tabela 3. Perspectivas Materialista e Cultural do Ambiente Legal</i>	17
<i>Tabela 4. Perspectivas Teóricas sobre Campos Organizacionais</i>	20
<i>Tabela 5. Três percursos das pesquisas sobre legitimidade</i>	28
<i>Tabela 6. Fontes Secundárias de pesquisa.</i>	36
<i>Tabela 7. Composição das classes profissionais que compõem os TCs</i>	37
<i>Tabela 8. Quadro de entrevistas</i>	38
<i>Tabela 9. Objetivos específicos em dimensões analíticas para a análise de conteúdo.</i>	43
<i>Tabela 10. Procedimentos operacionais de utilização do NVivo na pesquisa</i>	44
<i>Tabela 11. Táticas do estudo de caso para quatro testes de projeto.</i>	45
<i>Tabela 12. Três modelos de ISCs reconhecidos pela literatura</i>	49
<i>Tabela 13. Expansão dos Tribunais de Contas Brasileiros</i>	50
<i>Tabela 14. Desenvolvimento dos TCs ao longo dos momentos constitucionais</i>	53
<i>Tabela 15. Incidentes críticos relacionados aos TCs no período de 2000 a 2017.</i>	55
<i>Tabela 16. Suspeitas de corrupção sobre membros dos TCs</i>	60
<i>Tabela 17. Aspectos centrais, accounts e fatores de legitimidade emergentes</i>	72
<i>Tabela 18. Frames associados ao processo de mobilização em torno da reforma dos TCs.</i>	73
<i>Tabela 19. Resolução e diretrizes da ATRICON por temática</i>	84

SIGLAS

Sigla	Significado
AMPCON	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANTC	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
EC	Emenda Constitucional
FENASTC	Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil
FMI	Fundo monetário internacional
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
INTOSAI	Organização Internacional das Instituições de Fiscalização Superior
ISCs	Instituições Superiores de Controle
LRF	Lei de responsabilidade fiscal
MMD	Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil
MUDATC	Movimento em prol da melhoria das competências de interesse público e da transparência nos Tribunais de Contas do Brasil
NAGs	Normas de auditoria governamental
ONG	Organização não governamental
PECs	Propostas de emenda à constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
QATC	Programa Qualidade e Agilidade nos Tribunais de Contas
SAI – PMF	Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Municípios
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1. Teoria Institucional, instituições e ambiente institucional.....	10
2.2. Campo organizacional, campo legal e agência.....	19
2.3. Legitimidade, legitimidade organizacional e organizações da justiça.....	26
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	32
3.1. Delineamento da pesquisa.....	32
3.2. Coleta de dados	34
3.2.1. Pesquisa documental	34
3.2.2. Entrevistas	36
3.3. Análise dos dados	42
3.4. Utilização de <i>software</i> de apoio.....	43
3.5. Critérios de confiabilidade e validade	45
3.6. Limitações da pesquisa	46
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1. Tribunais de Contas: contexto e bases da reforma.	47
4.2. Aspectos centrais e fatores de legitimidade emergentes: <i>accounts</i> da reforma sob a ótica de atores legais e não legais.....	62
4.3. O enquadramento do processo de mobilização em torno da reforma: a perspectiva legal, normativa e responsiva.....	73
4.3.1. Enquadramento Legal.....	75
4.3.2. Enquadramento Normativo.....	80
4.3.3. Enquadramento Responsivo	86
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	90
6. REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE A – Documentos citados na análise de dados	100

APÊNDICE B – Propostas de emenda à constituição (PECs) analisadas	103
APÊNDICE C – Mobilização das corporações profissionais no período de 2003 a 2017	105
APÊNDICE D – Mobilizações da sociedade civil organizada em torno dos TCs	113
APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas - Corporações Profissionais	115
APÊNDICE F – Roteiro de entrevistas – Sociedade Civil Organizada.....	118
APÊNDICE G – Roteiro de entrevistas – Mídia/Academia/Legislativo/Judiciário	120

1. INTRODUÇÃO

É crescente a percepção teórico-empírica da interação de leis e organizações. De um lado, as leis permeiam o cotidiano das organizações modernas, desde o nascimento até o desaparecimento destas, e de um outro, o direito moderno estaria impregnado por demandas organizacionais. A lei, portanto, uma vez considerada parte integrante do ambiente organizacional, poderia criar, constranger, moldar e definir as organizações e até mesmo mediar as formas de interação entre estas, por outro lado, ao se observar um movimento inverso, as organizações se constituiriam em arenas potenciais de interpretação das normas e estruturação dos ambientes legais (Edelman & Suchman, 1997).

Sob o olhar da nova teoria institucional, de vertente sociológica, os aparatos legais passam então a ser constituídos em arenas recheadas de conflitos, ambiguidades e disputas, não sob uma lógica exógena, mas a partir de mecanismos endógenos ao campo organizacional (Edelman & Suchman, 1997), influenciados sobretudo por elementos institucionais reguladores, normativos, cognitivos-culturais e agênticos (Scott, 2008). Dessa forma, a endogeneidade legal pode ser desenhada a partir da relação, mencionada por Ewick e Silbey (2002), de sobreposição entre o campo organizacional e o campo legal, fato que possibilitaria intervenções mútuas entre os atores de ambos os campos na construção do sentido legal.

Associado à essa dinâmica organizacional-legal, surge o conceito de legitimidade, elemento teórico que, quando relacionado ao contexto organizacional, assume a lógica de “percepção ou pressuposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 574), de modo a torná-la legítima e, portanto, suportada por princípios afetos ao sistema social em que está inserida (Rossoni, 2016). Desse modo, ao apontar para a realidade empírica das organizações da Justiça, entendidas como instituições “que, direta ou indiretamente, influenciam ou possam vir a influenciar os litígios submetidos ao Poder Judiciário” (Akutsu & Guimarães, 2015, p. 942), algo que desperta a atenção a partir do aporte teórico acima é a noção de campo de diálogo e discussão associada ao debate em torno da reforma dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros, espaço que, no período de 2000 a 2017, permitiu a moldagem da legitimidade dessas organizações, cujas funções estão ligadas à aplicação da lei e ao controle de recursos públicos.

Dessa forma, no âmbito do seguimento específico dos TCs, muitos casos têm chamado a atenção como a crise fiscal dos Estados Federados frente a aprovação das contas dos

respectivos gestores pelos TCs, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas do exercício de 2014 da Presidente da República em meio a um contexto de movimentação política intensa, os diversos escândalos de corrupção envolvendo membros do corpo deliberativo das cortes de contas nacionais e a extinção recente de um tribunal no estado do Ceará (G1 Notícias, 2017; 2017b), por exemplo. O fato é que as diversas situações elencadas revelam questionamentos que esbarram em grande medida em um contexto associado a elementos de legalidade, legitimidade e responsividade das ações organizacionais oriundas desse cenário.

Nesse sentido, salienta-se que tais organizações tiveram suas competências ampliadas com a instituição do marco regulatório da Constituição de 1988 (CF/88), em especial com a introdução de elementos relacionados ao exercício do controle social, ao controle de desempenho governamental e à indicação dos seus conselheiros majoritariamente pelo poder Legislativo (Bugarin, Vieira, & Garcia, 2003; Loureiro, Teixeira, & Moraes, 2009; Speck, 2000). No entanto, o marco legal da CF/88 também se constituiu como um espaço ambíguo, possibilitando o desenvolvimento de atuações assimétricas por parte dos tribunais sob seu mando legal e a construção de “ordens locais” diferenciadas em torno destas, de modo a oportunizar um espaço de negociação entre os atores envolvidos em sua aplicação, sob uma lógica pautada mais por critérios de consenso do que parâmetros de certeza lógica (Suchman e Edelman, 1996).

Ocorre ainda que, após os avanços proporcionados pela CF/88, a partir da década de 90, observou-se a materialização de um número considerável de proposições legislativas, cerca de quarenta, destinadas à discussão do modelo constitucional proposto pela carta magna aos TCs e versando sobre temáticas relacionadas à extinção dessas organizações frente ao substitutivo modelo de auditoras privadas (Netto, 1995, 2000), aos critérios de nomeação de ministros e conselheiros, à criação de uma instância de controle externo, à ampliação da participação dos servidores nos TCs e à transparência institucional e jurisdicional (Quadros, 2010; Ramires & Netto, 2015; Rocha, 2002). Fatores como a reforma do modelo constitucional destinado ao Poder Judiciário, que durou 13 anos, culminando na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, também influenciaram a discussão em torno da reforma dos TCs.

Relacionada a essa realidade, outros dados apontam para fatores que sinalizam aspectos relacionados à legitimidade dessas organizações. Uma pesquisa recente realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) observou que 68% dos 2002 entrevistados em

território nacional desconheciam a natureza dos TCs (IBOPE, 2016). Já um levantamento realizado pela ONG Transparência Brasil sobre a vida pregressa dos 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes de contas, destacou, dentre outras questões, que 80% do total de conselheiros ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública; 23% sofriam processos à época ou receberam punição na Justiça ou nos próprios TCs; 31% tinham parentescos com outros políticos, em muitos casos sendo indicados pelos próprios; e sete deles estavam afastados de suas atividades em caráter preventivo, suspeitos de envolvimento em esquemas de corrupção (Sakai & Paiva, 2016).

Estudos realizados também apontaram problemas relacionados à atuação das cortes de contas, a exemplo de deficiências relacionadas à integração externa, à gestão organizacional e ao uso de tecnologia da informação, bem como problemas específicos afetos ao mérito das decisões, à comunicação com os atores do Poder Executivo e da sociedade civil, à falta de agilidade, ao excesso de burocratismo e à ausência de ênfase na função de avaliação e controle de resultados (Arantes, Abrucio, & Teixeira, 2005; Mazzon & Nogueira, 2002).

Outrossim, observados a partir da variabilidade da capacidade de resposta dos atores frente aos padrões convencionais estabelecidos (Scott, 2008), mecanismos agênticos também podem ser visualizados nesse contexto organizacional. Nesse domínio, destaca-se a atuação ressignificada das corporações profissionais que, criadas em um primeiro momento sob uma lógica de representação coletiva, acabaram incorporando ao longo do tempo, e de forma organizada, outros papéis como o de “autorregulação” e fomentação da “ordem local” no campo organizacional dos TCs (Pascoal, 2016), de modo a assumir um papel emergente e fundamental na constituição de uma nova legalidade e de novos marcos regulatórios (Edelman & Suchman, 1997)

Dessa forma, diante da complexidade do contexto apresentado, compreende-se que elementos como a lógica de campo organizacional (enquanto nível de análise), *accounts* (enquanto estratégias discursivas) e *frames* (enquanto processos de mobilização e enquadramento) podem auxiliar na compreensão das dimensões de legalidade e legitimidade associada à reforma dos TCs. Nesse sentido foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: **Como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais se manifestaram no debate acerca da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017?** A fim de responder à questão de pesquisa proposta, este trabalho apresenta como **objetivo geral**: analisar como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais se manifestaram no debate acerca da legalidade da reforma dos TCs

brasileiros no período de 2000 a 2017. Como **objetivos específicos** o estudo apresenta: (i) Descrever o processo de mobilização em torno da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017; (ii) Identificar os argumentos centrais usados pelas diferentes categorias de atores que integram o debate em torno da legalidade da reforma dos TCs no período de 2000 a 2017; (iii) Identificar, por meio de *accounts* de legitimidade, os fatores de legitimidade emergentes e os enquadramentos do processo de mobilização em torno da reforma dos TCs no período de 2000 a 2017.

Do ponto de vista teórico, ao usar a teoria institucional para integrar em um mesmo contexto aspectos ligados à legitimidade e à legalidade, a análise buscou aproximar duas literaturas que permaneceram largamente isoladas ao longo do tempo, constituindo-se como importante espaço de diálogo entre a tradição dos estudos organizacionais e estudos legais. Ademais, a partir da compreensão da realidade como uma construção social (Berger & Luckmann, 2014), o estudo também objetivou contribuir para o debate sobre as variáveis institucionais que influenciam a atuação e mobilização de corporações profissionais frente à contextos de mudança e instabilidade. Nesse sentido, buscou-se a captura da atuação singular das corporações profissionais ligadas aos TCs que, à primeira vista, têm-se lançado como elementos agênticos de fomento à discussão, à organização e à mobilização entre os campos organizacional e legal, constituindo-se como um espaço apropriado para estudos conduzidos sob um olhar sociológico, com o foco para além dos espaços comumente aceitos ou oficialmente definidos (Berger, 2014).

Ademais, ainda sob a perspectiva de ganho teórico, a pesquisa procurou apresentar contribuições para a seara dos estudos organizacionais à medida em que sinalizou para a compreensão da natureza das organizações e seus inter-relacionamentos em nível de campo organizacional, fato que pode também representar uma oportunidade de ganho na interlocução dos estudos sociolegais e institucionais. No que diz respeito ao campo de administração pública, buscou-se um avanço na introdução de elementos teóricos do campo de estudos organizacionais no domínio do debate em torno de organizações públicas, principalmente sob a ótica do alinhamento legal/normativo, representando um avanço na inserção de novas lentes teóricas para a análise do espaço público. Por fim, no tocante aos estudos de administração da Justiça, tem-se um esforço voltado para a compreensão de um panorama específico e ainda pouco estudado, como é o caso dos TCs, de modo a apresentar elementos de análise que podem oportunizar aplicações em outros contextos de pesquisa, e alinhando-se com estudos recentes relacionados a uma leitura específica do conceito

legitimidade no âmbito de organizações da Justiça, defendida a partir de uma orientação processual e em nível organizacional do fenômeno (Guarido Filho, Luz, & Silveira, 2018).

Do ponto de vista prático, tem-se como objeto de análise um campo de grande relevância para a administração pública, no caso os TCs. Nesse sentido, registra-se que, uma vez centenárias, tais entidades têm sido elementos centrais de diversos debates históricos, seja sob o espectro legal, de legitimidade, ou mesmo sob uma ótica responsiva, com direcionamentos, inclusive, apontando para a sua extinção. Ressalta-se ainda que variáveis contextuais apresentadas com destaque nos últimos anos como a crise econômica, representada em larga escala pela retração no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro nos anos de 2016 e 2017, os escândalos de corrupção em nível nacional com deflagrações de operações interinstitucionais como a Lava-Jato e a rejeição das contas de 2014 da Presidência da República, por exemplo, têm despertado movimentações em torno da transparência e de uma maior fiscalização dos recursos públicos, fortalecendo o debate sobre as reformas necessárias no contexto dos TCs.

Além desta introdução, o projeto proposto contém a seguinte estrutura: a seção II) Fundamentação Teórica, em que foram apresentados os aportes teóricos necessários para a compreensão do estudo realizado; a seção III) Aspectos Metodológicos, em que foram detalhados os procedimentos para a direcionamento do estudo empírico realizado; a seção IV) Resultados e Discussão, espaço em que foram apresentados os resultados da análise dos dados coletados frente ao aporte teórico considerado; e a seção V) Conclusões e Recomendações, destinada às considerações finais sobre o trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste trabalho será composta por três seções, articuladas de modo a demonstrar um quadro de elementos teóricos e conceituais suficientes para a sustentação da pesquisa em proposição.

Nessa toada, salienta-se que a teoria que permeará, de modo transversal, todo o esforço investigativo deste estudo será o institucionalismo organizacional, de cunho sociológico, bem como o seu relacionamento com a perspectiva do direito e sociedade, oriunda dos estudos sociolegais. Desse modo, a primeira seção deste trabalho apresenta elementos centrais afetos a esta abordagem como os conceitos de instituições, ambiente institucional e ambiente legal.

Já a segunda seção, direcionada para busca do amparo teórico necessário à análise do contexto organizacional e legal deste estudo, envidou esforços no sentido de compreender um recorte analítico menor, muito importante para o desenvolvimento dos estudos balizados pelo institucionalismo organizacional: o campo organizacional. A partir desse primeiro conceito foram abordados os conceitos de campo legal e agência.

A terceira seção, abordará um elemento fundamental na análise organizacional: a legitimidade organizacional. Nesse sentido, o esforço caminhará para uma tentativa de recuperação dos elementos de intersecção entre o contexto de construção da legalidade e os aspectos organizacionais da legitimidade, lançando luz sobre as dimensões normativas e responsivas subjacentes ao processo legal. Associado a esse contexto, serão abordados ainda os recursos teóricos relacionados aos *accounts* de legitimidade e *frames* (enquadramentos), elementos centrais para operacionalização teórica desta pesquisa.

2.1. Teoria Institucional, instituições e ambiente institucional.

A teoria institucional tem se demonstrando uma abordagem dominante no campo dos estudos organizacionais e seus princípios tem sido cada vez mais utilizados em diversas pesquisas, proliferando análises organizacionais sobre os mais diversos tipos de fenômenos (R. Greenwood, Oliver, Sahlin, & Suddaby, 2008a; Tolbert & Zucker, 1999). Nesse sentido, Scott (2005), ao reforçar o uso da teoria institucional contemporânea em análises de interações micro e macroestruturas, aponta que:

A teoria institucional atende aos aspectos mais profundos e mais resilientes da estrutura social. Considera os processos pelos quais estruturas, incluindo esquemas, regras, normas e rotinas, se estabelecem como diretrizes impositivas para o comportamento social. Investiga como esses elementos são criados, difundidos, adotados e adaptados ao longo do espaço e do tempo; E como eles caem em declínio e desuso. Embora o tema ostensivo seja a estabilidade e a

ordem social, estudantes de instituições precisam investigar não apenas o consenso e a conformidade, mas o conflito e as mudanças nas estruturas sociais (Scott, 2005, p. 460).

Ocorre que a teoria institucional se apresenta também como elemento multifacetado e construído historicamente sob diversas perspectivas, necessitando, ao olhar de Tolbert e Zucker (1999), ser também institucionalizada. Scott (1987), ao apontar para as múltiplas facetas da teoria institucional segundo a abordagem sociológica, elenca diversas perspectivas para abordá-la, a saber: (i) institucionalização como um processo de incutir valores: associado aos trabalhos de Philip Selznick; (ii) institucionalização como um processo de criação da realidade, possuindo como principais autores Berger e Luckman; (iii) sistemas institucionais como classes de elementos, perspectiva em que Meyer e Rowan (1977) ressaltam a existência de mitos e sistemas de crenças compartilhados para além da redes relacionais e processos de troca, como forma de explicar a estrutura organizacional e; (iv) instituições como esferas sociais distintas, abordadas como “sistemas relativamente duradouros de crenças sociais e práticas socialmente organizadas e associadas com diferentes estágios funcionais dentro dos sistemas sociais, por exemplo, a religião, o trabalho, a família, a política” (Scott, 1987, p. 497).

A partir da perspectiva neoinstitucionalista, sob a forte influência do pensamento de Berger e Luckman, vários estudos buscaram compreender os processos institucionais sob uma ótica mais completa, observando de forma atenta os diversos níveis possíveis de análise e considerando os fatores de complexidade dos fenômenos (Scott, 2008).

Desse modo, foi reconhecendo o complexo conjunto de regras culturais oriundas do ambiente institucional, que Meyer e Rowan (1977) discutiram a legitimidade das estruturas formais racionalizadas como um elemento original para a análise organizacional, já que, para os autores, seria a alta institucionalização contextual da sociedade moderna, em detrimento de imposições técnicas e de eficiência, o elemento de influência sobre a elaboração das estruturas organizacionais formais, refletindo o ambiente institucional e revelando os efeitos das pressões sociais e culturais sobre as organizações.

Ademais, sob a influência de uma abordagem macroambiental, DiMaggio e Powell (2005), ao buscarem analisar as organizações como reflexo da realidade socialmente construída, apontaram para três mecanismos de difusão institucional (coercitivo, mimético e normativo) e discutiram um fenômeno chamado isomorfismo estrutural, entendido segundo os autores como o processo de assemelhamento de uma unidade em relação às demais, como forma de uniformização das suas condições em relação ao ambiente.

Ao buscar situar a análise institucional em um contexto societal como forma de buscar a compreensão do comportamento individual e organizacional, Friedland e Alford (1991) definiram instituições como “padrões de atividade supra-organizacionais através dos quais os seres humanos conduzem sua vida material no tempo e no espaço, e sistemas simbólicos através dos quais categorizam essa atividade e infundem-na com significado” (Friedland & Alford, 1991, p. 232).

Outro entendimento que busca incorporar de forma integrada uma ampla discussão histórica em torno das instituições é o de Scott (2008), que define, sob um escopo mais amplo, que instituições seriam constituídas por “elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, em conjunto com as atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social” (Scott, 2008, p. 48). Tal autor sistematizou e propôs um modelo para estudos das instituições sob o qual estaria contemplado a composição de elementos em três pilares: regulador, normativo e cultural-cognitivo, cuja diferenciação pode ser observada na Tabela 1.

Tabela 1.

Três Pilares das Instituições.

	REGULADOR	NORMATIVO	CULTURAL-COGNITIVO
Bases da conformidade	Conveniência	Obrigação social	Entendimentos compartilhados e tidos como certos (<i>taken for grantedness</i>)
Bases de ordem	Regras reguladoras	Expectativas vinculadas	Esquemas constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
Lógica	Instrumentalidade	Adequa�o	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis e san�oes	Certifica�o, acredita�o	Crenças comuns, lógicas partilhadas de a�o, isomorfismo
Emo�oes	Medo, culpa/inocência	Vergonha/honra	Certeza/confusão
Bases da legitimidade	Legalmente sancionadas	Moralmente governadas	Compreensíveis, reconhecíveis e culturalmente sustentadas

Nota: Fonte: (Scott, 2008, p. 51).

Como os três pilares propostos por Scott (2008) comporão a linha de raciocínio adotada por esta pesquisa, cabe uma análise detida sobre cada um destes elementos. O primeiro pilar estaria relacionado aos aspectos reguladores das institui es, sob os quais essas restringiriam e regularizariam o comportamento. Para Scott (2008) esse pilar trata de “processos regulatórios que envolvem a capacidade de estabelecer regras, inspecionar a conformidade de outros com elas, e, se necessário, manipular san oes – recompensas ou puni es – com objetivo de influenciar comportamentos futuros” (Scott, 2008, p. 52).

Apontado como o pilar em que as instituições mais repousam, o segundo pilar, de cunho normativo, está vinculado a padrões desejáveis de comportamento, definidores do que é certo e errado, muitas vezes especificando as expectativas sobre o comportamento dos atores tendo como base de legitimidade a moral difundida socialmente (Scott, 2008). O terceiro pilar, por fim, está relacionado aos aspectos culturais-cognitivos das instituições e é constituído das “concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os moldes por meio dos quais o significado é construído” (Scott, 2008, p. 57). Para este último pilar imperariam as formas culturalmente sustentadas como base de legitimidade, observadas principalmente por meio de crenças comuns e lógicas partilhadas de ação (Scott, 2008).

É importante compreender que, uma vez diferentes, os mecanismos de sustentação da legitimidade de cada pilar podem entrar em conflito. Scott (2008) apresenta como exemplo o conflito entre a base legal e normativa, em que as organizações, ao aderirem a padrões normativos estabelecidos, podem afastar-se do enquadramento em relação às regras burocráticas diretamente ligadas à visão reguladora. Desse modo a legitimidade, para o autor, variaria entre elementos privilegiados na análise e de acordo com o público consultado, sendo assim definida mediante o contexto.

Ainda sob um esforço integrativo de perspectivas, ao assumir a compreensão das instituições como elemento fundante da vida social, Campbell (2004) reforça que essas consistem em “regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e execução e sistemas de significado que definem o contexto no qual indivíduos, corporações, sindicatos, estados-nação e outras organizações operam e interagem uns com os outros” (Campbell, 2004, p. 01). Para esse autor as instituições podem apresentar processos de mudança radical, gradual, ou mesmo serem bastante estáveis.

Ao tratar de análise institucional, Campbell (2004) menciona também a existência de três principais frentes de análise institucional: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo organizacional e o institucionalismo histórico, mais conhecidos como novas formas de análise institucional ou neoinstitucionalismo. A fim de evidenciar semelhanças e diferenças entre essas três correntes apontadas, tal autor elaborou a Tabela 02.

Tabela 2.
Semelhanças e diferenças entre vertentes do institucionalismo.

	Institucionalismo da escolha racional	Institucionalismo organizacional	Institucionalismo histórico
Semelhanças			
Padrões favorecidos de mudança	Equilíbrio pontuado, evolução;	Equilíbrio pontuado, evolução, evolução pontuada;	Equilíbrio pontuado, evolução, evolução pontuada
Conceitos causais favorecidos	Dependência do caminho: com base no <i>feedback</i> , retornos crescentes e escolha dentro das restrições institucionais;	Dependência do caminho: baseada na limitação de aspectos constitutivos das instituições;	Dependência do caminho: com base na aprendizagem de <i>feedback</i> e escolha dentro de restrições institucionais
	Difusão: baseada no contágio, <i>feedback</i> e imitação da informação;	Difusão: baseada no processo mimético, normativo e coercitivo;	Difusão: baseada no aprendizado e no processo coercitivo;
Papel das ideias	Aumento: estruturas cognitivas, crenças e normas limitam os atores (e tornam as instituições ineficientes).	Substancial: o cognitivo e as estruturas normativas comprovadas limitam (e capacitam) os atores.	Aumentar: paradigmas de políticas e crenças de princípios limitam os atores
Diferenças			
Raízes teóricas	Economia neoclássica	Fenomenologia, etnometodologia e psicologia cognitiva	Economia política marxista e weberiana
Definição de Instituição	Regras formais e informais e procedimentos de conformidade; Equilíbrio estratégico	As regras formais e as estruturas culturais adquiridas, o esquema cognitivo e o processo rotineiro de reprodução	Regras e procedimentos formais e informais
Nível de Análise	Intercâmbios micro-analíticos	Campos e populações organizacionais	Economias políticas nacionais macro-analíticas
Teoria da Ação	Lógica de instrumentalidade	Lógica de adequação	Lógica de instrumentalidade e adequação
Teoria da Restrição	A ação é limitada por regras, tais como direitos de propriedade e constituições, e racionalidade limitada;	A ação é limitada por quadros, esquemas e rotinas culturais.	A ação é limitada por regras e procedimentos, paradigmas cognitivos e crenças baseadas em princípios.

Nota: Fonte: (Campbell, 2004, p. 11).

Dentre as perspectivas de análise elencadas pela Tabela 02, a pesquisa teve como aporte teórico basilar o institucionalismo organizacional, em especial no que tange ao objetivo de compreender o comportamento organizacional frente as pressões institucionais, gerado pela inserção das organizações como objeto de estudo da teoria institucional. No âmbito do institucionalismo organizacional, cumpre destacar que o interesse analítico estaria adstrito à

lógica de compreensão sobre “como e por que as organizações se comportam como elas fazem, e com que consequências?” (Greenwood et al., 2008, p. 1).

Em relação ao ambiente relacionado às instituições, inicialmente definido sob a divisão analítica de ambiente técnico e institucional, Scott e Meyer (1991) especificaram que o ambiente técnico representaria um *locus* de produção e troca de serviços e produtos, possuindo um caráter mais instrumental, já o ambiente institucional estaria relacionado a uma caracterização voltada para a sustentação social e legitimidade contextual (Fonseca & Machado-da-Silva, 2002). Partindo então de uma concepção mais simbólica, o ambiente que cerca as organizações estaria representado não apenas sob a ótica técnica de ofertas de recursos e resultados, mas também sob um espectro de significados organizacionais (Scott, 2008).

Ademais, é a partir da compreensão dos pilares institucionais como elementos que representam bases de ordenação da sociedade que, ainda que passíveis de distinção ou preferência analítica, o estabelecimento da conexão com a perspectiva sociolegal é favorecido. Nesse sentido, aliado à evolução sobre o entendimento de ambiente institucional, a aproximação cada vez mais nítida entre os estudos organizacionais e legais (Edelman & Suchman, 1997; Scott, 1994) revelou a existência de um espaço específico voltado para a constituição e formatação de regras sobre a legalidade, o ambiente legal (Edelman, 1992). Ao abordar essa ideia, Scott (1994) argumenta que, dentre as possibilidades de estudos sobre as interações entre leis e organizações, estaria a análise do próprio ambiente legal das organizações, arena que, segundo o autor, foi historicamente negligenciada pelos estudiosos de organizações, sendo resgatada com a evolução da nova teoria institucional, fato que possibilitou o reconhecimento da importância do ambiente legal para as organizações (Scott, 1994).

Ao dar seguimento ao pensamento das mútuas influências possíveis entre a sociologia do direito e a sociologia das organizações, Suchman e Edelman (1996) apontam para o processo simbiótico proeminente entre o campo da erudição sociolegal e o campo das teorias organizacionais contemporâneas. Para esses autores, é cada vez mais nítido o movimento da perspectiva sócio legal afeto ao reconhecimento do processamento de aspectos legais em ambientes burocráticos, bem como é cada vez mais clara a dinâmica presente na teorização organizacional que reconhece o processamento de atividades organizacionais em ambientes legais.

Ainda segundo os autores, os fluxos de contribuição mútua entre as duas perspectivas seriam pavimentados pelo novo institucionalismo. Desse modo, Suchman e Edelman (1996)

demonstram que, por um lado, a pesquisa sociolegal, que descreve as organizações como motivadas e responsivas frente às restrições materiais das sanções legais, poderia ser beneficiada com a visão alternativa trazida pela análise institucional, que apresenta as organizações como construções culturais que responderiam às restrições normativas e cognitivas dos símbolos legais. Por outro lado, a análise institucional, que descreve a lei como claramente explícita, autoritária e coercitiva, poderia se beneficiar da ideia alternativa apresentada pela perspectiva do direito e sociedade, em que a lei seria um elemento altamente ambíguo, político e constitutivo. Em vista disso, essa troca exigiria “uma renovada atenção dos estudiosos às formas complexas pelas quais todos os sistemas de regimes institucionalizados são reconstruídos e mediados pela vida organizacional do dia-a-dia” (Suchman & Edelman, 1996, p. 906).

Especificamente sobre as contribuições da Teoria Institucional para o Direito e Sociedade, Suchman e Edelman (1996) citam que a troca mútua entre as duas tradições pode fecundar estudos em três níveis distintos de análise: o nível da ação, o nível do comportamento organizacional e o nível de sistemas de regras societárias. Para os autores o novo institucionalismo fornece três *insights* relevantes para os estudiosos de leis e organizações, a saber: (i) as organizações como atores sociais complexos de comportamento orientado por elementos técnicos e culturais; (ii) a *compliance* como elemento cultural, definida tanto do ponto de vista simbólico, quanto substantivo; e (iii) o simbolismo, operado em nível ambiental, como forma de promoção do isomorfismo institucional e da construção social da legalidade.

Desse modo, sob a ótica das organizações e regulação como construções culturais e sociais, respectivamente, bem como da *compliance* como elemento de reposta organizacional simbólica, Suchman e Edelman (1996) afirmam que frente à ambiguidade legal, as dinâmicas operadas em nível de ambiente, como o isomorfismo miméticos e normativo, afetam a transformação das lacunas legais em práticas organizacionais concretas, despertando a atenção das organizações para modelos exitosos de conformidade. Assim, a *compliance* oriunda da comunidade organizacional é movida, em grande parte das vezes, mais por normas e relatos culturais do que propriamente pelo poder sancionatório legal (Suchman & Edelman, 1996).

Em relação ao movimento contributivo inverso, do Direito e Sociedade para a Teoria Institucional, pode-se reforçar as seguintes ideias: (i) a lei como incerta e ambígua, trazida pela tradição do direito e sociedade a partir das características da ignorância legal, pluralismo legal e ambiguidade legal, (ii) a lei como um espaço político e contestado, nascido a partir de

um processo político, e (iii) a lei como uma reunião de símbolos constitutivos, à medida que operam para constituir a vida social, e transformadores, uma vez que a lei além de fornecer recursos interpretativos das relações sociais, emana componentes simbólicos de transformação dessas (Suchman & Edelman, 1996). Em complementação a essa visão, Lauren B. Edelman, Leachman e McAdam (2010), ao examinarem a relação entre movimentos sociais, organizações e leis e apresentarem uma visão integrada dessas três arenas sociais como sobrepostas e mutuamente constitutivas, sinalizaram para o fato de que “a mudança institucional pode ocorrer quando choques exógenos produzem contenção e liquidação em campos adjacentes ou quando ocorre movimento endógeno à medida que ideias dentro de um campo influenciam gradualmente práticas em campos adjacentes” (Lauren B. Edelman et al., 2010, p. 653).

Em relação às possibilidades de estudo sobre o ambiente legal, Edelman & Suchman (1997) apresentam duas perspectivas metateóricas relacionadas aos estudos sobre leis e organizações: na primeira, denominada materialista racional, as organizações atuam de forma estratégica frente à lei, invocando-a ou evadindo-se dela, em busca do maior retorno possível, uma vez que a lei, nesta perspectiva, é tida como um instrumento que possibilita incentivos substantivos e penalidades; já na segunda perspectiva, denominada cultural normativa, as organizações buscam interagir com a lei com o fito de se enquadrar em uma realidade socialmente e culturalmente construída, uma vez que a lei é aqui entendida a partir de “princípios morais, papéis escritos e símbolos sagrados” (Edelman & Suchman, 1997, p. 482).

Guarido (2013), com o objetivo de clarificar pontos de diferenciação entre as perspectivas materialista e cultural do ambiente legal, elaborou a Tabela 3 com as principais distinções entre as perspectivas abordadas para o ambiente legal.

Tabela 3.

Perspectivas Materialista e Cultural do Ambiente Legal

	PERSPECTIVA MATERIALISTA	PERSPECTIVA CULTURAL
Concepção do ambiente legal	Objetivista; determinista	Intersubjetiva; construtivista
Concepções de lei	Mandado detentor de sanção e de coerção	Entendimentos compartilhados, construção social
	<i>Law-on-the-books</i>	<i>Law-in-action</i>
	Recurso para maximização de resultados e da eficiência	<i>Background</i> cultural, utilidade normativa, moral, valorativa
	Exógena	Endógena
Concepção de organizações	“entidades de propósito racional, que usam, manipulam e manobram em torno	“entidades institucionalizadas, altamente responsáveis por ideias normativas, rituais

	da lei.” (EDELMAN, 2004a)	simbólicos e papéis pré-definidos, associados com a lei.” (EDELMAN, 2004a)
Relação organização-lei	Unilateral, hierárquica	Interativa, recursiva
Foco predominante	Facilitadora, regulatório	Regulatório, constitutivo

Nota: Fonte: elaborado por Guarido, F. A. A. (2013, p. 39) a partir de Edelman e Suchman (1997); e de Edelman (2004).

Aliada ao resgate das perspectivas meteóricas mencionadas e considerando as possíveis dimensões de análise da relação entre leis e organizações, Edelman e Suchman, (1997) apresentam ainda três formas para compreensão do ambiente legal: o ambiente facilitador, o ambiente regulatório e o ambiente constitutivo. Para o ambiente facilitador, a lei apareceria como um conjunto de regras que instrumentalizariam as iniciativas organizacionais, assim o sistema legal figuraria como uma arena em que as organizações atuariam. Já para o ambiente regulatório, ao contrário, o sistema legal, por meio de uma postura mais ativa, teria como intuito a modificação diretamente do comportamento organizacional. Por fim, o ambiente constitutivo, por meio de uma atuação mais sutil, possibilitaria a construção e capacitação de classes de atores organizacionais e delinear a relação entre eles por meio do sistema legal (Edelman & Suchman, 1997).

Os estudos relacionados ao ambiente legal apresentam ainda as leis como uma variável independente ou dependente (Edelman & Suchman, 1997). A primeira procura investigar como a lei, construída exogenamente, afeta as atividades organizacionais, já a segunda foca no papel de determinadas atividades organizacionais, concebidas exogenamente, para a formulação e implementação de iniciativas legais. Tais autores ressaltam ainda uma terceira frente que rejeita a concepção de eventos legais ou organizacionais como puramente exógenos e destacam a endogeneidade entre as organizações e seus ambientes legais, ótica que considera os regimes legais como aparatos construídos e configurados pelas organizações enquanto estas respondem à aqueles (Edelman & Suchman, 1997).

A partir destas primeiras impressões sobre a teoria institucional e seus elementos, a saber: instituições, ambiente institucional e ambiente legal, a próxima seção buscará compreender um recorte analítico menor, muito importante para o desenvolvimento dos estudos balizados pelo institucionalismo organizacional: o campo organizacional. Serão destacados elementos teóricos como o campo legal e a capacidade de agência.

2.2. Campo organizacional, campo legal e agência.

Historicamente os estudos sociais têm focado suas análises em níveis que variam entre a macro e microanálise, Friedland e Alford (1991), por exemplo, defendem que para uma verdadeira compreensão do comportamento individual ou organizacional, as análises precisam ser situadas em contextos sociais. Nesse cenário, dentre os níveis de análise abordados pela teoria institucional, um que se destaca é o de campo organizacional, que ao trazer uma perspectiva meso de análise, destina atenção para a forma como um conjunto de atores orientam suas ações (Kluttz & Fligstein, 2016).

Dessa forma, ao observar o campo organizacional como elaboração analítica central da teoria neoinstitucional (Scott, 1991), Greenwood et al. (2008) afirmam que o conceito de campo organizacional vai muito além da função de elencar sua própria composição e, ao sistematizar a evolução da teoria de campo no passado, presente e futuro, destacam em um primeiro momento que as pesquisas de campo foram pautadas nos processos que conduziam à homogeneidade das organizações, identificando como principais causadores disto as influências regulatórias, normativas e cognitivas do ambiente institucional.

Em um segundo momento, para Greenwood et al. (2008), a lógica discutida passou da homogeneidade para os processos de mudança produzidos, dinamizando e atribuindo variedade ao campo, de modo que este pudesse evoluir para algo diferente do isomorfismo. Assim nesta etapa, para os autores, destacou-se principalmente o papel da mudança, dos interesses, da variação e da agência sob a lógica de campo organizacional.

Também em busca de uma compreensão sobre a teoria de campo, Kluttz e Fligstein (2016) apresentaram uma visão geral sobre as três perspectivas de campo mais desenvolvidas nos últimos tempos: (i) a teoria de campos de Pierre Bourdieu (Bourdieu & Wacquant, 1992), (ii) a abordagem de “campos organizacionais” da teoria neo-institucional por meio de DiMaggio e Powell (1983) e a proposta de “campos de ação estratégica” proposta por Fligstein e McAdam (2012). Especialmente, no que se refere à abordagem neoinstitucional, DiMaggio e Powell (1983) inauguram o conceito de campo organizacional como:

Aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares.” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 76)

Considerando a multiplicidade de entendimentos sobre campos organizacionais produzidos ao longo de vários anos de pesquisa e com o intuito de traçar um quadro que reunisse grande parte das possibilidades e recortes para essas estruturas, Machado-da-Silva,

Guarido Filho e Rossoni (2006) sistematizaram seis perspectivas teóricas como forma de classificação para os campos organizacionais, conforme Tabela 04.

Tabela 4.

Perspectivas Teóricas sobre Campos Organizacionais.

Perspectiva Teórica	Autores	Elementos-chaves	Descrição
Campo como a totalidade dos atores relevantes	DiMaggio; Powell.	Significação e Relacionamento	Conjunto de organizações que compartilham sistemas de significados comuns e que interagem mais frequentemente entre si do que com atores de fora do campo, constituindo assim uma área reconhecida da vida institucional.
Campo como arena funcionalmente específica	Scott; Meyer.	Função Social	Conjunto de organizações similares e diferentes, porém interdependentes, operando numa área funcionalmente específica, compreendida técnica e institucionalmente, em associação com seus parceiros de troca, fontes de financiamento e reguladores.
Campo como centro de diálogo e discussão	Hoffman; Zietsma; Winn.	Debate por Interesse Temático	Conjunto de organizações, muitas vezes com propósitos díspares, que se reconhecem como participantes de um mesmo debate acerca de temáticas específicas, além daquelas preocupadas com a reprodução de práticas ou de arranjos institucionais relacionados à questão.
Campo como arena de poder e de conflito	Vieira; Carvalho; Misoczky.	Dominação e Poder de Posição	Campo como resultado da disputa por sua dominação, numa dinâmica pautada pela (re) alocação de recursos de poder dos atores e pela sua posição relativa a outros atores.
Campo como esfera institucional de interesses em disputa	Fligstein; Swedberg; Jepperson.	Poder e Estruturas Cognitivas	Construções produzidas por organizações detentoras de poder, que influenciam as regras de interação e de dependência do campo em função de seus interesses, que, por sua vez, são reflexos da posição delas na estrutura social.
Campo como rede estruturada de relacionamentos	Powell; White; Owen-Smith	Articulação Estrutural	Conjunto formado por redes de relacionamentos usualmente integradas e entrelaçadas, que emergem como ambientes estruturados e estruturantes para organizações e indivíduos, revelados a partir de estudos topológicos e de coesão estrutural.

Nota: Fonte: Elaborado por Machado-da-Silva et al. (2006, p. 162) com base em literatura especializada sobre campos organizacionais.

De acordo com a Tabela 04, a primeira acepção de campo como a totalidade dos atores relevantes, revela a dimensão relacional dos atores sociais, mediada pela presença de estruturas institucionais comuns, construídas por meio de um processo de estruturação, de modo que os campos organizacionais não devem ser compreendidos apenas como uma forma de agregação, mas de significação para os atores envolvidos (Machado-da-Silva et al., 2006).

Como área funcionalmente específica, segundo os autores, a noção reforçaria principalmente o componente de desregionalização da fronteira, que seria definida pela

atuação em torno de alguma atuação específica e não pela área geográfica, solucionando um dos grandes problemas da análise institucional. Já como centro de diálogo e discussão, recorte que será utilizado neste estudo, a noção de campo estaria adstrita a alguma discussão, evento ou assunto específico como ambientalismo, corrupção, reformas, por exemplo.

Em sua acepção como arena de poder e de conflito, inspirada em Bourdieu, o campo estaria centrado do componente poder e sua reprodução, de modo que a mudança em nível de campo estaria umbilicalmente relacionada aos arranjos de poder que o permeiam, retratando o poder como componente central e o campo como dele estruturalmente dependente. (Clóvis L. Machado-da-Silva et al., 2006). Como esfera institucional de interesses em disputa, tal abordagem estaria apoiada na “capacidade de determinados atores em mobilizar diferentes lógicas e recursos para atender aos seus interesses” (Machado-da-Silva et al., 2006, p. 167). Por fim, sob a forma de uma rede de relacionamento estruturados, o campo permitiria resgatar o componente agêntico dos atores frente ao processo de estruturação do campo (Machado-da-Silva et al., 2006).

Por meio de um paralelo entre os estudos organizacionais e os estudos legais, uma noção a ser reconhecida, aliada à de campo organizacional, é a de campo legal, que segundo Edelman representaria “fluxos de influência, comunicação e inovação entre várias organizações e profissões que interagem com instituições legais” e seria constituído por atores como juízes, advogados, legisladores, auditores, por exemplo (Edelman, 2004, p. 6). Para a autora a principal diferença entre os dois campos residiria na lógica de eficiência e racionalização, presente nos campos organizacionais, frente à lógica de regras e direitos, parte dos campos legais, de modo que o atrito entre essas duas diferentes lógicas possibilitaria uma mudança institucional da lei (Edelman, 2004).

É nessa direção que, partindo de uma visão situada entre as perspectivas idealista e materialista, Ewick e Silbey (2002) mencionam uma sobreposição entre o campo organizacional e o campo legal das organizações, fato que possibilitaria intervenções mútuas entre os atores dos dois campos na construção do sentido legal. Tais autoras invocam ainda o entendimento de legalidade dentro de um espectro mais amplo, relacionado "aos significados, às fontes de autoridade e às práticas culturais comumente reconhecidas como legais, independentemente de quem as emprega ou para que fins" (Ewick & Silbey, 2002, p. 152).

Edelman e Suchman (1997), por sua vez, reforçam que a lei, neste caso, poderia ser mediada, em muitos casos, por comunidades inteiras de organizações agindo em conjunto, razão pela qual é possível observar neste nível de análise que “a influência de atores organizacionais extrajudiciais pode ir além de simplesmente filtrar a interpretação e aplicação

de leis preexistentes para incluir a construção ativa de novos regimes regulatórios” (Edelman & Suchman, 1997, p. 501).

Ademais, um ponto chave na discussão sobre instituições e campos organizacionais é a contenda histórica entre os teóricos sociais que privilegiavam o aspecto restritivo estrutural e cultural sobre a ação e os que enfatizavam a capacidades de intervenção dos atores sobre o curso dos eventos, relacionada diretamente ao conceito de denominada agência.

Frente a essa discussão, o impulso inicial da teoria institucional foi reforçar a lógica restritiva das instituições frente à estrutura social, mas que isso não inviabiliza um olhar para ações relacionadas à criação, mantimento e transformação das instituições por parte dos atores (Scott, 2008). A partir da ideia de uma teoria não determinante e, de certo modo, voluntarista, a perspectiva agêntica estaria situada no espaço entre o contexto e a resposta do ator interpretador, o que para Scott (2008) representaria a “capacidade de um ator ter efeito sobre o mundo social – alterando regras, os laços relacionais, ou a distribuição de recursos” (Scott, 2008, p. 77), proporcionando uma discussão sobre o papel do poder nos processos institucionais.

Dentro dessa discussão é cada vez mais reconhecido a capacidade dos atores organizacionais em responderem de forma variável aos padrões convencionais, muitas vezes criando formas inovadoras de atuação e conformidade (Scott, 2008). Dessa forma a capacidade de agência estaria contida em um grau variado tanto em atores individuais como em coletivos e variaria entre estes, sendo ela mesma “estruturada social e institucionalmente” (Scott, 2008, p. 79).

Por fim, no que tange às discussões sobre mudança institucional e agência, vários são os estudos que apontam as profissões como agentes institucionais indutores de mudança nos campos organizacionais (Ferlie, Fitzgerald, Wood, & Hawkins, 2005; Royston; Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002; Jespersen, Nielsen, & Sognstrup, 2002; Scott, 2008; Suddaby & Viale, 2011). Especificamente sobre o papel das profissões frente à mudança legal, Edelman & Suchman (1997) mencionam que os atores organizacionais, em um primeiro momento, funcionariam como agentes de filtragem da lei em cenários cujos aparatos legais já preexistem, ao incorporarem suas crenças políticas e normativas, e em um segundo momento, sob a lógica de campo, expandiriam suas influências podendo “ir além de simplesmente filtrar a interpretação e aplicação de leis preexistentes para incluir a construção ativa de novos regimes regulatórios” (Edelman & Suchman, 1997, p. 501).

Sob um olhar a partir da realidade empírica, uma primeira possibilidade de compreensão dessa aproximação entre os estudos organizacionais e estudos legais estaria

circunscrita ao ambiente organizacional interno como espaço resposta e construção da legalidade. Essa abordagem possibilitaria discussões sobre questões empíricas relacionadas às formas de respostas organizacionais elaboradas frente às pressões institucionais externas, destacando a reação das organizações frente às inovações e aos mecanismos de *enforcement*, bem como o papel das instituições nesse processo, por exemplo (Mun, 2016; Sutton, Dobbin, Meyer, & Scott, 1994; Tolbert & Zucker, 1983).

Tolbert & Zucker (1983), por exemplo, ao investigarem a difusão e institucionalização de mudança na estrutura organizacional formal, detectaram que a inovação, uma vez legitimada por organizações superiores por meio de instrumentos legais ou formais, leva a uma resposta rápida e à conseqüente incorporação por organizações dependentes. Sutton et al. (1994), em estudo sobre a legalização do local de trabalho, abordam a discussão sobre a legalização como instrumento de legitimidade organizacional, muitas vezes sendo incorporada à realidade organizacional como elemento de reconhecimento perante o ambiente externo.

Nessa direção, Mun (2016), ao conduzir um estudo sobre a reação das organizações às mudanças da legislação japonesa, menciona que as repostas organizacionais podem se dar por parâmetros de interpretação da conformidade, a saber: (i) conformidade substantiva: parâmetro voltado para o atendimento de forma plena às referências ideacionais do dispositivo legal; (ii) conformidade simbólica: parâmetro que não apresenta nenhuma alteração substantiva na mudança proposta, muitas vezes fomentando a manutenção do status quo; (iii) conformidade negativa: parâmetro relacionado à negação da referência ideacional do dispositivo legal.

Desse modo, Edelman e Suchman (2007), afirmam que a difusão e legitimação de “estruturas legais” internas, podem transformá-las em métodos racionais de *compliance*, entretanto, chamam a atenção para o risco de algumas organizações adotá-las apenas de maneira cerimonial, apenas considerando a ordem simbólica. Portanto, embora o impulso temático inicial de estudos que abordam essa perspectiva seja a natureza institucionalizada da *compliance* legal, um efeito secundário que merece atenção é a capacidade desses comportamentos gerarem efeitos imprevistos, como estruturas burocráticas que imitam a forma do direito público, desde de regramentos internos que aparentam ser lei, a estruturas que parecem agência de *enforcement* (Edelman & Suchman, 2007).

Uma segunda possibilidade de compreensão desse fenômeno estaria circunscrita à ampliação do nível de análise para uma noção de campo organizacional, considerada a partir das relações interorganizacionais. Por essa ótica, o interesse de análise não estaria circunscrito

ao nível organizacional, mas as repostas organizacionais seriam analisadas sobre as perspectivas de grupos de interesses que se inter-relacionariam em nível de campo.

A partir dessa visão expandida de análise, Edelman e Suchman (2007), no que diz respeito às discussões sobre cultura legal interorganizacional, evocam ainda o que Moore (1973) denominou de “os campos sociais semi-autônomos”, espaços em que imperaria o distanciamento das instituições legais formais e o surgimento da ordem normativa sobretudo a partir da extralegalidade. Edelman, Uggen e Erlanger (1999), por sua vez, atentam para a possibilidade de respostas organizacionais de forma simbólica e não substantiva, por meio dos mitos racionais, reforçando a natureza simbólica da lei. Para os autores, o conteúdo e o significado da lei seria construído dentro do campo social por ela regulado, destacando nesse espaço de construção o poder de agência das organizações, exercido por meio de respostas estratégicas frente aos mandatos legais.

Para Edelman e Talesh (2011), a noção de lei estaria alinhada à concepção idealista e ao mesmo tempo à noção de ação prática, geralmente viabilizada pela sobreposição dos campos organizacionais e legais das organizações. Desse modo a lei seria concebida de forma endógena e não exógena, reconhecendo a possibilidade de construção do significado legal e da conformidade por parte das organizações (Edelman & Talesh, 2011). Um ponto a ser destacado neste estudo, no que se refere ao campo legal, é que a influência organizacional não apenas afeta aos atores e instituições jurídicas, mas também às construções legislativas.

Ainda associada à noção de campo e relações interorganizacionais, Edelman, Krieger, Eliason, Albiston e Mellema (2011) identificam três estágios progressivos para o processo de endogeneidade legal, a saber: (i) referência, quando a prática organizacional é mencionada no léxico judicial, (ii) relevância, quando a decisão judicial considera a presença da prática e (iii) deferência, quando não mais se avalia a qualidade da prática ou a estrutura organizacional. Tais autores apontam para a discussão do direito gerencializado ou infundido com a lógica gerencialista, quando os problemas legais passam a ser vistos como problemas de gestão.

Gilad (2014), ao conduzir um estudo sobre a problematização entre o processo de deferência regulatória e a construção legal pela lógica de gestão, aponta que o processo de co-construção envolve um enquadramento estratégico entre reguladores e profissionais, de modo a produzir um alinhamento das disputas entre os dois grupos. Nesse sentido, a autora aponta não para uma dualidade entre co-construção e processo de legalização unilateral, mas para a sinalização de que a lógica de significação da regulação e conformidade é moldada por um enquadramento interativo e iterativo entre profissionais e reguladores envolvidos.

Por último, dois estudos podem ser elencados sob a justificativa de avanço teórico em relação aos demais já citados. O primeiro, conduzido por Talesh (2009), investigou os motivos sob os quais as leis de defesa do consumidor da Califórnia sofreram intervenção da indústria automobilística. Não satisfeito com uma abordagem estritamente institucional, Talesh (2009) propôs o desenvolvimento de uma teoria “institucional-política” com o intuito de demonstrar como as construções legais protagonizadas pelas organizações em nível de campo organizacional influenciam a construção do significado legal entre legisladores e juízes. Outro ponto importante é que, de modo semelhante ao processo de deferência judicial apontado pelo estudo de Edelman et al. (2011) para o campo judicial, Talesh (2009) aponta para o âmbito legislativo um processo semelhante que denominou de deferência legislativa.

Já no que se refere ao segundo estudo, que procurou incorporar um nível de maior amplitude analítica, Quack (2007) discutiu campo jurídico transnacional e destacou os mecanismos por meio dos quais determinados atores são envolvidos na criação, manutenção e alteração de normas jurídicas nesse nível. Para o autor a questão chave do seu estudo estava relacionada com o questionamento sobre as possibilidades de produção de regras em ambientes com alto grau de ambiguidade e permeados por múltiplos atores com jurisdições diferentes.

No Brasil, o quadro de estudos relacionados à associação das perspectivas legais e organizacionais na área da administração ainda é recente. Como exemplo, cita-se o estudo, conduzido por Akiyama, Almeida, Godri e Guarido Filho (2015), sobre a construção do sistema de identificação civil brasileiro, que teve como objetivo compreender a influência da articulação de organizações públicas e privadas sobre o processo de construção social da Lei Federal n. 9.454/97, que instituiu o Registro Único de Identificação Civil brasileiro (RIC) no período de 1997 a 2011. Menciona-se ainda o recente estudo de Guarido, Guarido Filho e Eberle (2017) que, a partir do institucionalismo organizacional, buscou analisar a utilização do pregão eletrônico como expressão de mito racional associado ao setor público brasileiro, apresentando um cenário em que a usabilidade do pregão se aproxima mais de juízos constituídos a partir relevância social, do que propriamente voltados para questões econômicas e jurídicas.

Associado a esse contexto, registra-se ainda as participações do fator profissional, neste estudo representado por meio da atuação das corporações profissionais, em contextos que Edelman (2016) sinaliza como: o processo de endogeneidade legal, a formação da consciência jurídica gerencializada, o enquadramento de argumentos legais em face da atuação de atores organizacionais e o mecanismo de deferência judicial às construções

organizacionais da lei, reforçando o papel chave desses atores para a explicação da relação entre as organizações e o contexto legal.

A próxima seção elencará de forma direcionada os aspectos relacionados à legitimidade, legitimidade organizacional e organizações da justiça, com o intuito de envidar esforços no sentido de integrar o debate no plano legal e organizacional.

2.3. Legitimidade, legitimidade organizacional e organizações da justiça

Ao lado da noção de ambiente institucional e campo organizacional/legal, pontuadas na sessão anterior, existe o conceito de legitimidade, elemento teórico que tem sido alvo de estudos em diversas frentes da ciência, desde a ciência política até o direito e a filosofia e que, dentre outras possibilidades, pode estar associado a um fundamento de uma ordem institucional, à predominância de atitudes de confiança e obediência em relação a uma ordem social ou mesmo estar relacionado a noção de validade social (Diniz, 2005; Johnson, Dowd, & Ridgeway, 2006; Mariano, 2010).

Em registros recentes relacionados às organizações da Justiça, aqui compreendidas em seu sentido amplo como todas aquelas “que, direta ou indiretamente, influenciam ou possam vir a influenciar os litígios submetidos ao Poder Judiciário” (Akutsu & Guimarães, 2015, p. 942), a legitimidade tem sido um conceito constantemente revisitado, seja pelas discussões em torno da eficiência e isenção da atividade judicial, seja pela independência dos poderes frente à judicialização da política. No âmbito do seguimento específico dos TCs a realidade não é diferente, muitos casos têm chamado a atenção como a crise fiscal dos Estados Federados frente a aprovação das contas dos respectivos gestores pelos TCs, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas do exercício de 2014 da Presidente da República em meio a um contexto de movimentação política intensa, os diversos escândalos de corrupção envolvendo membros do corpo deliberativo das cortes de contas nacionais e a extinção recente de um tribunal de contas no Estado do Ceará (G1 Notícias, 2017, 2017b). O fato é que as diversas situações elencadas revelam questionamentos que esbarram em grande medida em contexto associado a elementos de legalidade e responsividade das ações organizacionais oriundas desse cenário.

No caso do primeiro elemento, associado à legalidade, tem-se uma possível conversão da legitimidade em legalidade, de modo a fundamentar a sustentação do poder a partir da subordinação ao império das leis e à uma ordem jurídica, de modo a remeter a critérios jurídico-formais em detrimento de critério que reforcem uma dimensão valorativa ou moral de justiça (Diniz, 2005). Em complementação a essa visão, pode-se mencionar o entendimento

de legalidade em um espectro mais amplo, relacionado "aos significados, às fontes de autoridade e às práticas culturais comumente reconhecidas como legais, independentemente de quem as emprega ou para que fins" (Ewick & Silbey, 2002, p. 152).

Por outro lado, a dimensão responsiva revela a face da legitimidade associada com os mecanismos de alcance das necessidades e aspirações sociais, delimitada a partir da noção de justiça substantiva, de modo que o poder da lei não é oriundo apenas da tradição e da formalidade, mas da sua capacidade de persuasão enquanto política pública (Kagan, 2009). Tal autor ainda complementa:

Num mundo de direito responsivo, as instituições jurídicas – tribunais, agências reguladoras, órgãos alternativos de resolução de disputas, departamentos de polícia – são periodicamente estudados e redesenhados a fim de aperfeiçoar sua capacidade de atender às expectativas públicas. Num mundo de direito responsivo, um largo espectro de instituições – escolas, grandes empresas e burocracias governamentais estão profundamente impregnadas por valores de justiça. (Kagan, 2009, p. 35)

No cenário internacional, diversos são os estudos que sinalizam o esforço de pesquisadores no que se refere ao trânsito pela temática da legitimidade em instituições judiciais. Como exemplos, pode-se mencionar estudos que abordaram a legitimidade em face de variáveis como difusão, relevância e satisfação com resultados (Gibson, Caldeira & Baird, 1998), ideologia e satisfação do desempenho (Gibson & Nelson, 2015), símbolos da autoridade judiciária (Gibson, Lodge & Woodson, 2014), percepção e julgamento das atividades judiciais (Gibson & Caldeira, 2009) e política judicial (Clark, 2009).

A partir dessa noção, um outro elemento necessário à compreensão do percurso teórico deste estudo é a delimitação, a partir do conceito mais amplo de legitimidade, do recorte associado à legitimidade organizacional, componente teórico integrante do institucionalismo organizacional que parte da compreensão de que as organizações precisam não somente de recursos utilitaristas, mas também de recursos associados à aceitação e à credibilidade para se tornarem perenes em seu ambiente social (P. J. DiMaggio & Powell, 1991; R. Greenwood, Oliver, Sahlin, & Suddaby, 2008b; W. R. Scott, 2008b)

Seguindo a ótica da legitimidade organizacional, ao compreender as organizações da justiça sob uma lente de campo organizacional, elemento teórico destacado na seção anterior, seria possível, portanto, expandir a noção dicotômica construída a partir da noção de legítimo versus ilegítimo para então adotar um noção processual de construção da legitimidade que pode ser compreendida como “um conjunto estruturado ou conjuntos de atividades formais ou emergentes que descrevem como um ator adquire associação com uma ordem ou categoria social existente” (Suddaby, Bitektine & Haack, 2017, p. 462). A partir da noção processual a

legitimidade transitória por um entendimento de algo construído socialmente e sobretudo, negociado a partir das intermediações efetuadas pelos atores que compõem o campo organizacional.

Ocorre que, ao lado da perspectiva processual da legitimidade, Suddaby, Bitektine e Haack mencionam ainda as perspectivas de propriedade e percepção, identificadas e diferenciadas a partir de três questionamentos: o que é a legitimidade, onde e como ela ocorre, conforme exposto na Tabela 05. Nesse caso, como propriedade a legitimidade estaria retratada como um recurso ou propriedade localizado entre o objeto de análise e seu ambiente externo, destacando uma visão de contingência em que a organização se adapta às expectativas do seu público externo. Como percepção, a alegoria levantada é a de legitimidade enquanto julgamento social construído a partir de uma lógica multinível, externalizando uma visão de julgamento. As duas perspectivas anteriores diferem-se da noção processual de legitimidade, que pontua a construção social entre múltiplos atores sociais em nível de campo e faz emergir a noção de agência por meio da intervenção de agentes de mudança e outros atores sociais.

Tabela 5.

Três percursos das pesquisas sobre legitimidade.

	Propriedade	Processo	Percepção
O que é legitimidade?	Uma propriedade Um recurso Um ativo Uma capacidade Uma coisa	Um processo interativo de construção social	Um julgamento social Uma avaliação Uma construção sócio-cognitiva
Onde a legitimidade ocorre?	Entre o objeto de legitimidade (por exemplo, uma organização) e seu ambiente externo Principalmente nos níveis organizacional e de campo	Entre múltiplos atores sociais, particularmente aqueles que procuram ou se opõem a mudanças Principalmente no nível de campo, também em níveis organizacionais (grupo)	Entre avaliadores individuais e coletivos (grupos, organizações, sociedade) Multinível, mas inclinado para o micro
Como a legitimidade ocorre?	Visão de contingência: através do "ajuste" entre atributos de uma organização e expectativas do público externo	Visão da Agência: através dos esforços intencionais de agentes de mudança e outros atores sociais	Visão de julgamento: através de percepções, julgamentos e ações de indivíduos sob a influência de julgamentos institucionalizados de nível coletivo

Nota. Fonte: Adaptado de R. Suddaby et al. (2017, p. 453)

Ainda de acordo com a perspectiva processual de legitimidade, três possibilidades de compreensão dos processos de legitimação são possíveis (Suddaby et al., 2017). A primeira

focada no uso da linguagem e comunicação como mecanismos de construção de significado. A segunda relacionada à teorização, representada pelo processo de abstração de práticas existentes em categorias generalizadas. Por fim, a terceira possibilidade remete à ideia de identificação/categorização, referenciando a legitimação a partir do fato das organizações convergirem, paradoxalmente, para o isomorfismo e para a diferenciação. A noção bourdieusiana de capital linguístico também sinaliza para a importância da dimensão discursiva na representação social da realidade ao reforçar que “as palavras não são simplesmente descritivas da realidade, mas constroem a realidade ... ter a última palavra é ter o poder sobre a representação legítima da realidade” (Bourdieu, 2014, p. 431).

Em complementação à noção de legitimidade enquanto processo, ao discutirem esse conceito no contexto de organizações da Justiça, Guarido Filho et al. (2018) mencionam que a partir da noção de justiça, formalista e substantiva, bem como por intermédio da compreensão das características que dão natureza organizacional aos componentes do Sistema de Justiça, seria possível defender uma noção processual e negociada da legitimidade, de modo a situar “as organizações em espaços de ordenação local onde estão sujeitas a contínua e dispersa avaliação de aspectos influenciadores de sua legitimidade” (Guarido Filho et al., 2018, p. 1).

Também associada à menção da processualidade da legitimidade, um recurso potencial para a identificação de possíveis fontes de legitimidade estaria nos *accounts* de legitimidade, considerados dentre explicações, desculpas e justificativas que, sob o manuseio das organizações, são utilizadas para invocar a legitimidade organizacional (Ashforth & Gibbs, 1990), ou mesmo, considerando a multiplicidade de atores de um campo, para o desenho de estratégias de manutenção da legitimidade organizacional, remetendo a ideia instrumental de “práticas discursivas que os atores utilizam para proteger, afirmar ou apelar pela legitimidade” (Sheridan & Mote, 2017, p. 3, com base em Elsbach, 1994; Heath, 2011).

No plano empírico alguns estudos podem ser mencionados como forma de ilustrar a aplicação dos *accounts* de legitimidade em contextos de análise como, por exemplo, o estudo desenvolvido por Sheridan & Mote (2017) em que os autores, por meio do debate em torno da certificação de alimentos orgânicos do Departamento de Agricultura dos EUA, analisaram como as organizações apelam para a legitimidade em campos instáveis. Cita-se ainda o estudo de Elsbach (1994), em que buscou-se compreender a relação entre os *accounts* capturados de porta-vozes da indústria de gado da Califórnia e o gerenciamento de percepções de legitimidade organizacional. Creed, Maureen & Austin, (2002) relacionaram os *accounts* de legitimidade em favor e contra as políticas que impedem a discriminação no local de trabalho contra pessoas homossexuais, lésbicas, bissexuais e transgêneros, de modo a buscar

compreender seu uso em ambientes locais a partir de *accounts* culturais mais amplos. Por fim, Lamertz & Baum (1998), acompanharam o processo de legitimação cognitiva do *downsizing* organizacional ao longo do tempo por meio dos *accounts* emergentes dos relatórios de jornais de demissões. Desse modo os *accounts* de legitimidade têm sido usados como recurso útil para viabilizar a emergência de fatores de legitimidade relacionados a diversas temáticas, apontando para um papel organizacional dentro desse contexto.

Outro recurso bastante utilizado é o processo de enquadramento, elemento bastante utilizado na teoria dos movimentos sociais, espaço em que se busca a compreensão das “bases cognitivas da ação coletiva, enfocando em particular a forma como os ativistas produzem ideias e significados mobilizadores e contrariáveis para enquadrar as contas legítimas de seu ativismo” (Creed et al., 2002, p. 479, com base em Benford e Snow 2000, p. 613). No plano empírico dos estudos voltados para o âmbito organizacional, pode-se mencionar o estudo das autoras Fuentes & Brembeck (2016), cujo esforço teve como objetivo discutir como as várias formas de enquadramento sobre o desmame, emergidos das práticas de marketing comercial de alimento para bebês, se relacionam com os ideais de maternidade contemporânea.

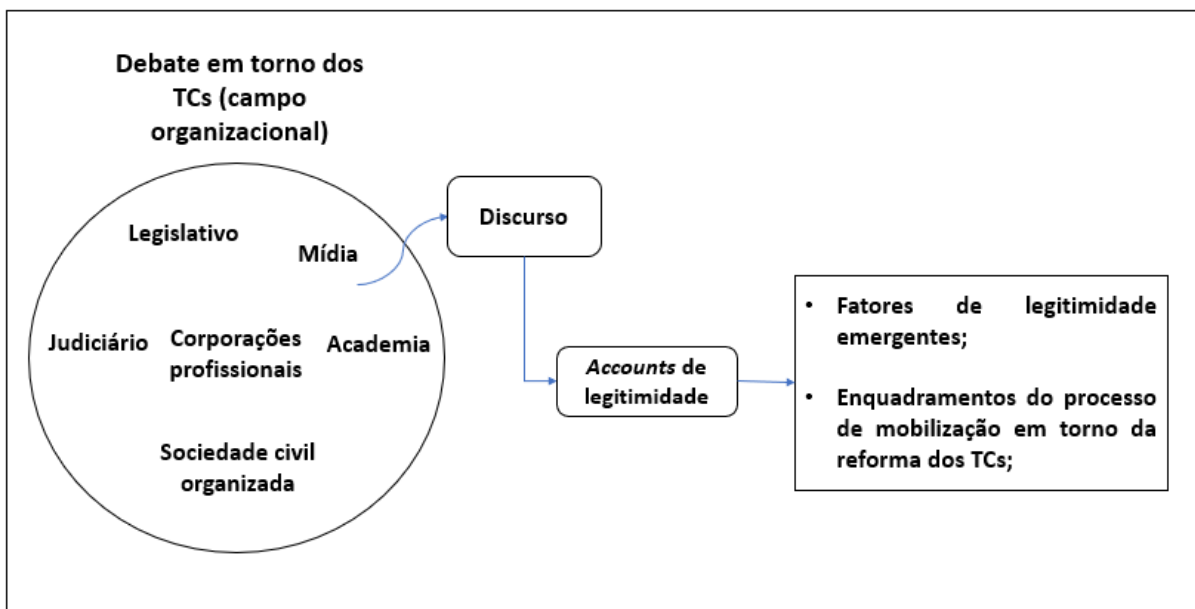
Assim, ao caminhar para a construção dos pontos de contato entre a legalidade e a legitimidade e uma vez compreendendo que, no plano empírico, a construção da legalidade influencia no cotidiano das organizações e que o comportamento organizacional influencia na significação legal, partiu-se para a compreensão de como os *accounts* de legitimidade sobre a legalidade da reforma dos TCs apoiam estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais.

Nesse sentido, duas noções são importantes: a primeira está relacionada à compreensão do debate sobre a reforma como um campo de diálogo e discussão que, entre 2000 e 2017, permitiu a moldagem da legitimidade dos TCs, organizações de aplicação da lei responsáveis pelo controle de recursos públicos. Desse modo, aplicar-se-ia a noção de campo organizacional como centro de diálogo e discussão associado ao reconhecimento dos atores partícipes, mesmo que em certa medida com propósitos díspares, como participantes de um debate com temática específica. No caso em análise, pensou-se em atores ligados às organizações representativas das categorias profissionais dos TCs, às organizações da sociedade civil organizada, às organizações representantes da mídia, bem como à academia, ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo. A segunda noção, também importante para o delineamento teórico da pesquisa, está relacionada com a identificação dos fatores legitimidade emergentes e do enquadramento do processo de mobilização em torno da

reforma dos TCs, elementos a serem identificados a partir dos *accounts* de legitimidade e extraídos do debate. A Figura 1 sistematizou o desenho teórico da pesquisa.

Figura 1.

Desenho teórico da pesquisa



Nota: Fonte: elaborado pelo autor.

Desse modo, os TCs, enquanto entidades que integram um grupo de organizações da justiça, quando submetidas a uma noção de campo organizacional, tem sua legitimidade influenciada e provocada por diversos fatores, bem como na contramão e sob uma ótica de ação organizacional respondem e se movimentam de modo a influenciar contrariamente o campo. Essas intervenções se dão muitas vezes no plano legal, de forma que um elemento discursivo importante para a captação dessas movimentações no plano empírico está relacionado aos *accounts* de legitimidade, entendidas como estratégias discursivas utilizadas pelos atores do campo para invocar a legitimidade e neste estudo utilizados para a compreensão dos fatores de legitimidade emergentes do debate e os enquadramentos do processo de mobilização em torno da reforma dos TCs.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, serão apresentados os aspectos metodológicos utilizados para realização desta pesquisa em cinco tópicos: (i) delineamento da pesquisa; (ii) coleta de dados; (iii) análise dos dados; (iv) utilização de software de apoio; e (v) critérios de confiabilidade e validade, que expõem as táticas usadas para elevar a qualidade do estudo.

3.1. Delineamento da pesquisa

A pesquisa teve como objetivo analisar como *accounts* de legitimidade sobre a legalidade da reforma dos TCs apoiam estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais. Nesse sentido, com o fito de alcançar esse objetivo, o estudo foi realizado em caráter exploratório-descritivo, com cunho qualitativo, horizonte temporal longitudinal e estratégia de pesquisa de estudo de caso.

Nessa direção Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) sugerem que, uma vez considerada a complexidade dos fenômenos e das relações presentes em contextos de abordagens sistêmicas processuais recorrentes, os delineamentos deverão incorporar configurações voltadas, preferencialmente, para o uso de métodos múltiplos, privilegiando procedimentos qualitativos de pesquisa, sob uma perspectiva longitudinal e histórica, com o objetivo de, a princípio, desvendar a articulação entre referências estruturais, domínios de interpretação e ação.

A natureza qualitativa deste estudo está fundamentada no fato do seu foco estar voltado para o entendimento de um fenômeno social que se passa no campo organizacional, no caso, o debate em torno da reforma dos TCs. Desse modo, o interesse aqui demonstrado não teve respaldo em relações causais (Creswell, 2007), mas na compreensão de como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais se manifestaram no debate acerca da reforma dos TCs brasileiros.

Ademais, a estratégia utilizada foi o estudo de caso, mecanismo considerado adequado uma vez que se investigou um fenômeno contemporâneo inserido no contexto da vida real, por meio de perguntas de pesquisa viabilizadas por questões “como” e “por que” e considerando que o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos (Yin, 2001). A utilização de estudo de caso como elemento metodológico adequado para analisar como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento se manifestaram no debate acerca da reforma dos TCs brasileiros é também reforçada por dois pontos principais: a extensa quantidade de dados, possíveis de serem obtidos por meio das numerosas fontes documentais

ou a partir dos atores que vivenciaram o fenômeno em análise e a própria complexidade que ronda o campo objeto deste estudo, uma vez que se trata de fenômeno em curso.

No que se refere ao recorte temporal, o estudo teve corte seccional e perspectiva longitudinal, uma vez que se pretendeu esclarecer um problema, cujo núcleo central ainda não era certo e exatamente compreendido, coletar evidências a partir de dados não numéricos e verificar o desenvolvimento de mudanças ao longo do tempo (Saunders, Lewis & Thornill, 2009). Seu marco remontou ao ano de 2000, como já informado, em função da intensa movimentação legislativa sobre a temática, transitou até o ano de 2010, período em que se percebeu diversos esforços no sentido de positivar algumas discussões no plano legal e se estendeu até o ano de 2017, momento em que o fenômeno ainda se encontra em curso.

O nível de análise foi centrado na concepção de campo organizacional, categoria em que predominam as relações inteorganizacionais e que compreende os atores legais e não legais identificados como partícipes do processo em análise. Apontou-se como unidade de análise o próprio debate em torno da reforma dos TCs a partir de atores legais e não legais, bem como as movimentações estratégicas e discursivas desses.

No tocante ao protocolo de pesquisa, o trabalho contou com três etapas.

A primeira, de natureza descritiva, consistiu na contextualização histórica dos TCs, no plano nacional e internacional, sinalizando as bases em que se deu o debate em torno da reforma destas instituições. Nesse sentido, sem critérios previamente definidos, foram levantados incidentes críticos relacionados ao debate.

A segunda etapa, de natureza exploratório-descritiva, consistiu no levantamento dos argumentos centrais do debate e dos *accounts* (elementos discursivos) de legitimidade sob a ótica das categorias de atores, legais e não-legais, elencadas neste estudo. Nesse sentido, a partir dos dados primários e secundários levantados, trechos que remetessem aos elementos centrais do debate e aos *accounts* (explicações, desculpas e justificativas utilizadas pelos atores para invocar a legitimidade organizacional) foram codificados, de forma a possibilitar a identificação posterior de fatores de legitimidade emergentes relacionados ao debate e aos TCs.

A terceira e última etapa, procurou identificar, a partir dos *accounts* de legitimidade capturados, os fatores de legitimidade emergentes ao debate e aos TCs, já que se buscou relacionar os núcleos centrais do debate com as justificativas (*accounts*) emergentes dos discursos dos atores envolvidos, conseqüentemente sinalizando para as dimensões da legitimidade afetas aos TCs. Nessa etapa, procurou-se também identificar os processos de enquadramento das movimentações em torno da reforma dos TCs à medida em que, com base

nos *accounts* de legitimidade, montou-se o enquadramento da repercussão do debate sob a ótica das dimensões legal, normativa e responsiva.

3.2. Coleta de dados

A etapa de coleta de dados da pesquisa consistiu no levantamento de dados primários e secundários e foi dividida em duas etapas: (i) realização de pesquisa documental e (ii) aplicação de entrevistas, conforme descrição abaixo. Os dados mencionados acima foram coletados entre agosto de 2017 e janeiro de 2018, pontuando-se a necessidade de retorno ao campo diversas vezes em função de cada nova informação que surgia.

3.2.1. Pesquisa documental

A primeira etapa consistiu, em caráter exploratório, na reunião de dados e informações, conforme fontes documentais dispostas no Tabela 6, com o objetivo de agrupar elementos que servissem para a contextualização do caso, nesta situação, a reforma dos TCs.

Como fontes documentais no âmbito do Legislativo, foram utilizados projetos de emenda à constituição (PECs), com suas respectivas exposições de motivos (entre 1995 e 2017), vídeos de audiências públicas e discursos parlamentares ocorridos no âmbito do Legislativo, em sede do debate sobre as proposições de emenda à constituição (PECs) 028/2007, 329/2013 e 302/2017. Tais documentos foram identificados nos sítios eletrônicos institucionais do poder Legislativo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, em consulta à situação de cada proposição.

Foram consultados também os portais das corporações profissionais ligadas aos profissionais que compõem os TCs, a saber: ATRICON, AUDICON, AMPCON, ANTC e FENASTC, de forma a tentar resgatar movimentações e notícias sobre incidentes críticos relacionados ao sistema de controle externo. Além do mais, foram visitadas as páginas virtuais em redes sociais dos movimentos ligados à reforma dos TCs, ação que teve como objetivo captar a discussão sob um panorama mais amplo do que o apresentado pelas corporações profissionais.

Também foram coletados e incluídos no rol de dados secundários alguns debates e exposições sobre a reforma dos TCs, como a exposição denominada “PEC 40/2016: Padronização dos Tribunais de Contas do Brasil”, ocorrida na Bahia; o debate do movimento MUDATC com a temática “As necessárias mudanças para evolução dos Tribunais de Contas”, realizado na Câmara dos Deputados; o Debate do movimento MUDATCE-RJ, ocorrido no Rio de Janeiro - RJ; e o debate ocorrido no Fórum de debates de Direito

Financeiro com o tema “A reforma dos Tribunais de Contas e a criação de um novo modelo de Controle Externo para o Brasil (Debate sobre os projetos de PEC 329/2013, 40/2016 e 2/2017, 28/2007, 30/2007 e a proposta da ATRICON)”, realizado pelo Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Também foi analisada uma sessão plenária do STF sobre o julgamento da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Registra-se que todos os debates foram gravados e puderam ser consultados por meio de plataformas digitais, e que, com a finalidade auxiliar na análise, foram todos devidamente transcritos.

Com o intuito de auxiliar a análise, em especial os incidentes críticos relacionados aos aspectos influenciadores de mudança em nível de campo organizacional, também foram coletados livros com temáticas afetas aos TCs e revistas técnicas e associativas produzidas pelas corporações profissionais ligadas a essas organizações. As revistas técnicas foram coletadas nos próprios sítios eletrônicos das corporações profissionais.

Ademais, registra-se que foram utilizadas também neste estudo as cartas de intenção elaboradas e divulgadas nos encontros das corporações profissionais e institucionais dos TCs. Tais documentos possibilitaram a compreensão da evolução do debate nesses espaços de discussão e foram coletadas nos sítios eletrônicos das corporações profissionais, sendo que, em alguns casos, foram indicadas pelos entrevistados e fornecidas via e-mail. Nesse aspecto também foram utilizadas duas gravações do I e II Congresso dos Auditores de Controle Externo do Brasil – CONACON com o intuito de auxiliar a compreensão do debate.

Como fontes documentais, também foram utilizadas pesquisas em publicações que não apresentavam caráter acadêmico e científico, mas que se demonstrassem importantes para a compreensão do contexto de análise, tais como publicações de jornais como O Estadão, Folha de São Paulo e O Globo. As escolhas das plataformas midiáticas tiveram como base principalmente a relevância e popularidade dessas frente ao cenário jornalístico nacional. Também foram utilizadas matérias de portais com conteúdo voltado especificamente para o universo jurídico como o “O Jota”, Migalhas e Conjur. Essa prática já foi utilizada em estudos anteriores envolvendo a aproximação entre os estudos organizacionais e legais (Sana, 2014).

Por fim, esta etapa teve como produtos o (i) a sistematização e o agrupamento de informações sobre o universo de estudo, (ii) a elaboração de uma base de dados secundários sobre a reforma dos TCs, (iii) a identificação de possíveis fontes que pudessem contribuir com uma leitura mais precisa do campo organizacional, de modo a refletir na etapa posterior de pesquisa ligada à realização de entrevistas e (iv) a contribuição para a elaboração dos roteiros das entrevistas elaborados e aplicados. A Tabela 06 apresentou as fontes secundárias

de pesquisa que foram utilizadas nesta primeira etapa. Os Apêndices A, B, C e D apresentam de forma pormenorizada os documentos citados neste trabalho que compõe a base de dados secundários levantada.

Tabela 6.

Fontes Secundárias de pesquisa.

Origem	Documentos
Documentos legislativos	<ul style="list-style-type: none"> - 40 projetos de emenda à constituição (PECs), com suas respectivas exposições de motivos (entre 1995 e 2017); - 04 vídeos de audiências públicas ocorridas no âmbito do Legislativo (PECs 028/2007, 329/2013, 302/2017); - 06 discursos parlamentares ocorridos no âmbito do Legislativo (PECs 028/2007, 329/2013 e 302/2017)
Portais institucionais e páginas de movimentos sociais	<ul style="list-style-type: none"> - 07 portais das corporações profissionais (ATRICON, AUDICON, AMPCON, ANTC, FENASTC); - 16 páginas virtuais em redes sociais dos movimentos ligados à reforma dos TCs;
Debates/Exposições/Sessões	<ul style="list-style-type: none"> - 03 debates sobre a reforma dos TCs (Debate sobre a PEC 40/2016, Debate MUDATC, Debate MUDATCE-RJ, Debate Reforma dos TCs - USP); - 01 sessão plenária do STF sobre o julgamento da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará;
Livros	<ul style="list-style-type: none"> - 07 livros com temáticas afetas aos TCs; - 12 revistas técnicas e associativas produzidas pelas corporações profissionais ligadas aos TCs;
Congressos dos TCs e das corporações profissionais	<ul style="list-style-type: none"> - 29 cartas de intenção emitidas em encontros das corporações profissionais; - 02 gravações do I e II Congresso dos Auditores de Controle Externo do Brasil - CONACON;
Mídia	<ul style="list-style-type: none"> - 19 artigos de opinião; - 48 matérias publicadas em veículos de comunicação, sítios eletrônicos, mídias sociais, etc; - 01 vídeo de transmissão de uma reportagem sobre os TCs; - 01 entrevista com representantes do “Movimento Cidadão - Muda Tribunal de Contas”; - 02 entrevistas públicas realizadas com atores das corporações profissionais;

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.2. Entrevistas

A segunda etapa da coleta de dados consistiu em entrevistas semiestruturadas envolvendo atores legais e não legais do campo organizacional em análise, a saber: representantes das categorias profissionais que compõem as três vertentes de carreira dos TCs, representantes da mídia, representantes da academia e representantes de organizações da sociedade civil organizada envolvidas no debate sobre a reforma dos TCs. Seu objetivo foi de

obter elementos acerca do debate e das movimentações em torno da reforma dos TCs para se buscar compreender os fatores de legitimidade emergentes do discurso de atores e as possibilidades de estratégias de enquadramento e repercussão do debate no campo organizacional, sendo estas últimas definidas preliminarmente sob três vertentes: a reforma como processo legal, normativo e responsivo.

A título de conhecimento prévio, a Tabela 07 sistematizou as classes profissionais que compõem os 33 Tribunais brasileiros a partir das suas respectivas atribuições: (i) julgamento, (ii) defesa da sociedade e (iii) investigação. Esse desenho inicial serviu para uma melhor compreensão da categoria de atores “corporações profissionais”, ligada às instituições representativas dos profissionais dos tribunais, cujos representantes foram entrevistados posteriormente.

Tabela 7.

Composição das classes profissionais que compõem os TCs.

Instância	Nome	Tribunal
Julgamento	Ministros e Ministros-Substitutos Conselheiros e Conselheiros-Substitutos	Nacional (TCU) Subnacional (TCE e TCM)
Defesa da sociedade	Procuradores de Contas	Nacional (TCU) Subnacional (TCE e TCM)
Investigação	Audidores de Controle Externo e derivações	Nacional (TCU) Subnacional (TCE e TCM)

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

Desse modo, no que tange às fontes de dados primários e conforme Tabela 08, foram realizadas 21 entrevistas com atores legais e não legais que compõem o campo organizacional objeto desta pesquisa, segmentados em cinco categorias: academia, corporações profissionais, judiciário, mídia e sociedade civil organizada. O critério de seleção inicial dos entrevistados levou em consideração o envolvimento e o protagonismo no debate, observado na etapa anterior de pesquisa documental.

A partir de então, além da pesquisa documental, foi utilizado a técnica de bola de neve como forma de complementação da seleção dos atores do campo passíveis de serem entrevistados. O método denominado por Creswell (2007) de bola de neve representa uma técnica em que os participantes iniciais indicam outros participantes e seu uso teve como objetivo a identificação, de forma complementar, de outros atores que detenham conhecimento ou tenham participado ativamente do fenômeno em análise. A Tabela 08 apresenta o rol de entrevistas realizadas.

Tabela 8.

Quadro de entrevistas.

Código	Denominação	Categoria	Tipo	Duração	Duração Categoria	Total
EA1	Entrevistado 1	Academia	Presencial	30 min	30 min	
ECP2	Entrevistado 2	Corporações profissionais	Presencial	36 min		
ECP3	Entrevistado 3	Corporações profissionais	Presencial	1h 25 min		
ECP4	Entrevistado 4	Corporações profissionais	Presencial	35 min		
ECP5	Entrevistado 5	Corporações profissionais	Presencial	56 min		
ECP6	Entrevistado 6	Corporações profissionais	Telefone	1h 37 min		
ECP7	Entrevistado 7	Corporações profissionais	Telefone	48 min	9h 48 min	
ECP8	Entrevistado 8	Corporações profissionais	Telefone	1h 21 min		
ECP9	Entrevistado 9	Corporações profissionais	Presencial	31 min		
ECP10	Entrevistado 10	Corporações profissionais	Presencial	21 min		15h 22 min (média de 43 min)
ECP11	Entrevistado 11	Corporações profissionais	Presencial	57 min		
ECP12	Entrevistado 12	Corporações profissionais	Telefone	41 min		
EJ13	Entrevistado 13	Judiciário	Skype	18 min	18 min	
EM14	Entrevistado 14	Mídia	Telefone	16 min		
EM15	Entrevistado 15	Mídia	Telefone	31 min	1h 09 min	
EM16	Entrevistado 16	Mídia	Telefone	22 min		
ESCO17	Entrevistado 17	Sociedade civil organizada	Telefone	1h 14 min		
ESCO18	Entrevistado 18	Sociedade civil organizada	Telefone	28 min	3h 37 min	
ESCO19	Entrevistado 19	Sociedade civil organizada	Skype	50 min		

ESCO20	Entrevistado 20	Sociedade civil organizada	Telefone	33 min
ESCO21	Entrevistado 21	Sociedade civil organizada	Telefone	32 min

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

As vinte e uma entrevistas realizadas totalizaram 15h e 22min, sendo a duração média de 43 min. Dessa totalidade, 9h 48min corresponderam à duração de entrevistas com representantes da categoria das corporações profissionais, fato explicado pelo centralismo do debate a partir de tais atores, sendo as demais categorias subjacentes à discussão. As demais categorias, a saber: academia, judiciário, mídia e sociedade civil organizada representaram 30 min, 18 min, 1h 09min e 3h 37min, respectivamente.

No que diz respeito ao quantitativo de entrevistados, grande parcela do rol de entrevistados foi representado pela categoria das corporações profissionais, apresentando o quantitativo de onze entrevistados, seguidos de um entrevistado (academia), um entrevistado (judiciário), três entrevistados (mídia) e cinco entrevistados (sociedade civil organizada).

Em relação à forma de execução das entrevistas, salienta-se que oito ocorreram presencialmente, duas por teleconferência e onze por telefone. Pontua-se que o considerável volume de entrevistas realizadas por telefone, deu-se em decorrência da impossibilidade, preferência ou mesmo questões de agenda dos entrevistados.

No que se refere à aplicação das entrevistas, o processo teve início no dia 23 de outubro de 2017, na cidade de Brasília, momento em que foram realizadas as entrevistas, no formato presencial, com os indivíduos ECP2, ECP3, ECP4 e ECP5, representantes da categoria das corporações profissionais. O critério de escolha da composição inicial de entrevistados, deu-se em função do protagonismo e inserção no debate por parte dos indivíduos escolhidos e das organizações que representam, de modo a servir para uma compressão mais apurada e para um melhor desenho da capilaridade do debate em torno da reforma dos TCs. Ainda no dia 24 de outubro de 2018, foi realizada também uma entrevista, via telefone, com o indivíduo ESCO17, entrevistado representante da categoria das organizações da sociedade civil organizada e ator do campo com grande inserção no debate sobre o contexto das instituições de controle externo e social, segundo indicações e confirmações desta primeira bateria de entrevistados.

Após este primeiro momento, nos dias 30 e 31 de outubro de 2017, foram realizadas as entrevistas, via telefone, com os indivíduos EM14 e ESCO18. O entrevistado EM14 foi selecionado, via método bola de neve, a partir das entrevistas anteriores com o intuito de se cobrir a parte do campo organizacional correspondente à mídia. Já o indivíduo ESC18, já

havia sido levantado na etapa de pesquisa documental e teve seu nome e da organização a qual representa reafirmados nas entrevistas que o antecederam.

Nos dias 02, 03, 11, 12, 14 de novembro de 2017, foram entrevistados os indivíduos EJ13, ESCO19, ECP6, EM15, ECP7, ECP8, respectivamente. A primeira entrevista foi realizada via teleconferência e as demais via telefone. O EJ13 foi selecionado pela sua atuação como jurista e pela sua participação em movimentos sociais pela moralização da administração pública, além de ter sido mencionado em entrevistas anteriores como possível entrevistado. O entrevistado ESCO19 foi selecionado por indicação dos entrevistados anteriores e por representar uma organização da sociedade civil organizada também envolvida no debate dos TCs, em especial na movimentação junto à sociedade e Congresso Nacional. O entrevistado ECP6 foi selecionado por representar uma corporação de grande representatividade para os TCs em nível nacional, tendo sido indicado pelos entrevistados anteriores. O entrevistado EM15 foi indicação do entrevistado EM14, sob a informação de que tal profissional também realizava a cobertura de TCs e que, portanto, poderia contribuir com a discussão da pesquisa.

Em complementação ao parágrafo anterior, os entrevistados ECP7 e ECP8 foram selecionados por representarem organizações locais dos profissionais ligados ao controle externo, podendo contribuir com uma melhor compreensão de discussões localizadas como a da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE) e pelo fato de terem protagonizado ou participado de movimentos e campanhas de ressignificação do modelo atual proposto para os TCs, a exemplo das que ocorrerem com o slogan de “Conselheiro Técnico” e “Conselheiro Cidadão”, cujo foco é a apresentação, para a sociedade, dos critérios para a concorrência às vagas de Conselheiro dos TCs, tomando como base o fato de seu preenchimento poder ser exercido por qualquer cidadão que cumpra os requisitos constitucionais.

Nos dias 04, 14, 16 de novembro de 2017, foram entrevistados os indivíduos EM16, ESCO20, ECP12, EA1, ECP9, ECP10, respectivamente. O EM16 foi indicado pelo entrevistado EM15 por ter coberto reportagens sobre TCs durante muito tempo em sua carreira jornalística. O entrevistado ESCO20 foi indicação de entrevistas anteriores sob a justificativa de sua inserção no movimento pela moralização dos TCs. O ECP12 foi escolhido por integrar organização que representa nacionalmente uma das classes de profissionais dos TCs. O EA1 teve seu nome elencado pela sua inserção da academia em temas como corrupção e órgãos de controle, e por ter debatido em grande medida a reforma dos TCs. Os entrevistados ECP9 e ECP10 foram entrevistados no mesmo dia do EA1, na cidade de

Goiânia, tendo sido por ele indicados. A intenção das duas últimas entrevistas realizadas no mês de novembro foi a de compreender um pouco mais do movimento histórico associado às corporações profissionais, tanto em nível nacional quanto em nível local.

Nos dias 07 e 11 de dezembro de 2017 ocorreram as entrevistas com os indivíduos ECP11 e ESCO21, respectivamente. A intenção da primeira entrevista, realizada de modo presencial, foi cobrir uma parte de campo organizacional relacionada a uma entidade representativa de determinado grupo da categoria das corporações profissionais em nível nacional, de forma a possibilitar uma recuperação histórica do movimento de ressignificação do papel das corporações profissionais dos profissionais relacionados aos TCs. Já a escolha do entrevistado ESCO21 deu-se pela indicação do entrevistado ESCO19 e teve como intuito complementar algumas discussões localizadas sobre a inserção de entidades que praticam o controle social no debate em torno da reforma dos TCs.

Ademais, as entrevistas foram definidas como semiestruturadas, de modo que os roteiros foram previamente elaborados em consonância com a literatura e tiveram seus aperfeiçoamentos operados à medida em que as informações produzidas em cada entrevista eram processadas. Nesse sentido, reforça-se que as entrevistas tiveram caráter complementar à primeira etapa documental, sendo seu intuito o aprimoramento da busca de evidências e das categorias analíticas relacionadas ao debate em torno da reforma dos TCs. Destaca-se ainda que os roteiros, elaborados inicialmente em versão preliminar, foram submetidos a uma rodada piloto de aplicação, antes da pesquisa de campo, a fim de testar a sua aplicabilidade e capacidade de captação das informações.

Em termos de conteúdo, os roteiros buscaram abordar questões relacionadas ao aprofundamento do debate em torno dos TCs, sinalizando para questões como a inserção do entrevistado no contexto do debate (Clóvis L. Machado-da-Silva et al., 2006); o papel das corporações profissionais no debate (Lauren B. Edelman, 2016); a contextualização e os elementos centrais do debate; a legalidade, a normatividade e a responsividade (Guarido Filho et al., 2018) associada ao debate e, por fim, a crise dos TCs, todos elementos em larga escala abordados pela literatura.

Por fim, todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e tiveram notas de entrevista registradas dentro do prazo recomendado pela teoria, no caso 24 horas da realização das entrevistas. As notas de entrevistas foram compostas pelos seguintes tópicos: nome do entrevistado, data da entrevista, local da entrevista, tempo de duração, impressões sobre o ambiente, impressões sobre o entrevistado, impressões sobre a entrevista (pontos confirmados/pontos novos), necessidade de alteração do roteiro.

3.3. Análise dos dados

Os procedimentos de tratamento e análise dos dados recolhidos por meio da análise documental e das entrevistas seguiram as recomendações presentes na técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que envolve as etapas de (i) pré-análise, (ii) codificação, (iii) categorização, análise e interpretação de resultados.

A primeira etapa, considerada a fase da organização do material e denominada pré-análise, teve como objetivo a organização do material a ser utilizado na análise. Nesse caso, Bardin (2011) menciona a necessidade de constituição de um *corpus*, conjunto de documentos levantados para serem submetidos aos procedimentos analíticos. No estudo em comento, o *corpus* foi construído pelo agrupamento dos dados secundários e primários, conforme informações da seção anterior.

No que diz respeito aos dados secundários, todos foram agrupados no *software* Nvivo, sendo que quatro debates, uma sessão de julgamento do STF, quatro audiências públicas, duas entrevistas públicas e uma reportagem midiática, foram transcritas para facilitar o manuseio e a compreensão do cenário de análise. Os dados primários, neste caso representados pelas entrevistas realizadas, também foram todos transcritos e incluídos no *software* para fins de constituição do *corpus*.

A segunda fase, chamada de codificação, constituiu-se de etapa cujo objetivo foi o tratamento do material. Segundo Bardin (2011) a codificação representa a transformação dos dados brutos do texto segundo regras específicas, buscando atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão. Nesta etapa, o *corpus* definido, com o auxílio de *software* de análise qualitativa, foi codificado a partir das seguintes categorias centrais: incidentes críticos, *accounts* de legitimidade, fatores de legitimidade emergentes e enquadramento do debate, com subcategorias emergidas a partir da leitura do material.

Por fim, como terceira etapa, a categorização representou uma operação de classificação dos elementos textuais, inicialmente por diferenciação, e em seguida por reagrupamento analógico segundo critérios previamente definidos (Bardin, 2011). Tal atividade possibilitou a interpretação dos dados por meio da análise temática segundo os reagrupamentos analógicos. Nesta etapa, os elementos do *corpus* codificados na etapa anterior foram analisados em conjunto, a partir de cada núcleo de sentido, de modo a possibilitar uma leitura temática e lógica das categorias.

A Tabela 09 sistematiza as categorias de análise que orientam cada objetivo específico do trabalho. Tais elementos foram extraídos da literatura e orientaram os elementos de análise

deste estudo. A partir dos objetivos específicos, o intuito foi percorrer as dimensões de campo organizacional, dos atores que o compõe e da repercussão do debate no campo, de forma a identificar elementos e comportamentos frente ao campo, bem como os fatores de legitimidade emergentes e o enquadramento do processo de mobilização em torno do debate sobre a reforma dos TCs.

Tabela 9.

Objetivos específicos em dimensões analíticas para a análise de conteúdo.

Objetivo específico	Dimensão/ nível de análise	Foco	Descritor
(i) Descrever o processo de mobilização em torno da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017;	Campo Organizacional	Conhecimento do campo	Sem especificação a priori. Assinalar trechos que descrevam incidentes críticos no campo, neste caso reconhecido como o debate em torno da reforma dos TCs.
(ii) Identificar os argumentos centrais usados pelas diferentes categorias de atores que integram o debate em torno da legalidade da reforma dos TCs no período de 2000 a 2017;	Atores do campo (legais e não legais)	Comportamento frente ao campo	Identificar trechos que representem elementos discursivos (<i>accounts</i> de legitimidade) associados a cada categoria de atores.
(iii) Identificar, por meio de <i>accounts</i> de legitimidade, os fatores de legitimidade emergentes e os enquadramentos do processo de mobilização em torno da Reforma dos TCs no período de 2000 a 2017.	Repercussão do debate no campo	Fatores de legitimidade	Identificar, a partir dos <i>accounts</i> de legitimidade, os fatores de legitimidade emergentes do debate e dos TCs (associados à instância julgadora, jurisdição, dinâmica processual, características organizacionais, por exemplo).
		Enquadramento do processo de mobilização	Descrever os enquadramentos do processo de mobilização em torno da reforma dos TCs a partir de três frentes: legal, normativa e responsiva.

Nota: Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

3.4. Utilização de *software* de apoio

O *software* NVivo® foi adotado como suporte à condução da pesquisa no que se refere à análise de conteúdo. Esse *software* foi desenvolvido com o intuito de organizar, analisar dados relacionados a entrevistas, respostas a pesquisas abertas, artigos, mídias sociais e conteúdo da *Web*, possibilitando a conclusão de recomendações mais robustas e defensáveis (Qsrinternation, 2017). A Tabela 10 demonstra de forma pormenorizada os procedimentos operacionais de utilização do *Nvivo* no auxílio da análise de conteúdo da pesquisa. Os recursos utilizados foram as fontes, os nós, as classificações, a extensão *Ncapture* e a codificação, com suas possibilidades de visualização dos nós.

Tabela 10.

Procedimentos operacionais de utilização do NVivo na pesquisa.

Recurso	Procedimentos operacionais
Fontes	Este recurso foi utilizado para armazenar todo o material da pesquisa, por meio das pastas internas, externas e memos. No que se refere à pasta denominada “interna”, foram salvos os seguintes arquivos: áudios das entrevistas realizadas, áudios e vídeos coletados na internet, digitalizações das notas de entrevista e os documentos coletados, tais como: projetos emenda à constituição, discursos parlamentares, cartas de intenção, artigos de opinião, debates, etc. Conforme pode observar no quadro de dados secundários disposto na seção de coleta de dados. Em relação à pasta denominada “externa”, foram registrados os materiais que, uma vez sendo consultados, não possibilitaram a inserção como fonte interna, como por exemplo livros impressos. Na pasta “Memos” foram salvos lembretes, registros e insights interpretativos sobre o projeto.
Nós	Em relação aos nós que, segundo instruções do software, representam temas, conceitos ideias ou opiniões, foram criadas pastas relacionadas com os insights emergentes do estudo e relacionados com a etapa metodológica, como: “incidentes críticos”, “aspectos centrais do debate”, “accounts de legitimidade”, “fatores de legitimidade emergentes” e “enquadramento do debate”. Além de outros específicos como: “perfil dos entrevistados”, “papel das corporações profissionais” e crise de “legitimidade-extinção”. Sobre os casos que, segundo recomendações do software, representam unidades de observação, foram criadas seis unidades relacionadas às categorias de exploração identificadas no projeto, a saber: academia, corporações profissionais, Judiciário, Legislativo, mídia e sociedade civil organizada, de modo a vincular o material correspondente a cada caso.
Classificações	Sobre o recurso de classificações que, segundo orientações do software, representa um recurso de armazenamento de informações descritivas sobre as fontes e os casos, foram criadas, no caso das fontes, as classificações “cartas de intenção”, “debates_exposições”, “discursos públicos”, “entrevistas primárias”, “entrevistas públicas” “Material Legislativo – Audiências Públicas”, “Material Legislativo – Discursos Parlamentares”, “Material Legislativo – PECs”, “Mídia – Artigos de Opinião” e “Revistas Técnicas-Associativas. As classificações de “Referências” foram criadas automaticamente pelo software, após a captura das telas dos sites por meio do Ncapture. No caso dos casos, foram criadas as classificações “Academia”, “Corporações Profissionais”, “Judiciário”, “Legislativo”, “Mídia” e “Sociedade Civil Organizada”, referente a cada uma das categorias de atores identificadas para este estudo.
Extensão Ncapture	A extensão Ncapture foi instalado no computador de uso para pesquisa. Segundo orientações constantes no software, esse recurso serve para capturar páginas da web, de modo a importar, posteriormente, tais informações para o Nvivo. Nesse sentido, foi utilizado para visitar páginas dos sites das corporações profissionais e sites de notícias.
Codificação	A partir da análise do material coletado e com o objetivo de explorar seu conteúdo, os recortes extraídos foram incluídos em categorias tais como: incidentes críticos, accounts de legitimidade, enquadramento do debate, o papel das corporações profissionais e crise de legitimidade/extinção, emergentes da leitura do material. Ressalta-se ainda que, objetivando uma categorização temática, foram criados nós hierarquizados de modo a ramificar os temas das categorias centrais elencadas anteriormente em busca de núcleos de sentido que auxiliassem a interpretação do conteúdo. Em relação aos casos, à codificação se deu com a vinculação do material relacionado a cada categoria de atores, conforme menção anterior, de modo a permitir a realização de consultas, no decorrer da análise, sobre a realidade específica de cada caso.
Visualização dos conteúdos dos nós	As fontes codificadas puderam ser visualizadas a partir da seleção de cada nó específico. Para exploração dos dados foram utilizados também os recursos de pesquisa texto e frequência de palavras, bem como o recurso de mapas mentais. Além do mais, durante as consultas realizadas em cada nó, foi possível verificar: a partir da aba resumo, a lista de todas as fontes codificadas para o nó, o quantitativo de referência e o percentual de cobertura; e, a partir da aba “referência”, o teor do trecho codificado para cada referência.

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

De posse das informações acima, estudos reforçam a importância do software no auxílio da análise dados como, por exemplo, Mozzato, Grzybovski e Teixeira (2016), que apontam em seu estudo que o software *NVivo*® auxilia o pesquisador em todo o processo da pesquisa, sobretudo nas análises, permitindo um foco maior no alcance, na profundidade e na exploração da complexidade dos dados. Os autores lembram ainda que o software facilita “o processo analítico em pesquisas qualitativas nos estudos organizacionais” (Mozzato et al., 2016, p. 578).

3.5. Critérios de confiabilidade e validade

Como critérios de confiabilidade e validade da pesquisa, foram utilizadas como parâmetro as recomendações de Yin (2001), conforme Tabela 11.

Tabela 11.

Táticas do estudo de caso para quatro testes de projeto.

Testes	Tática do estudo de caso	Fase da pesquisa na qual a tática deve ser aplicada
Validade do constructo	- utiliza fontes múltiplas de evidências; - estabelece encadeamento de evidências; - O rascunho do relatório de estudo de caso é revisado por informantes-chave;	Coleta de dados Coleta de dados Composição
Validade interna	- faz adequação ao padrão; - faz construção da explanação; - faz análises de séries temporais;	Análise de dados Análise de dados Análise de dados
Validade externa	- utiliza lógica de replicação em estudos de casos múltiplos;	Projeto de pesquisa
Confiabilidade	- utiliza protocolo de estudo de caso; - desenvolve banco de dados para estudo de caso;	Coleta de dados Coleta de dados

Fonte: (Yin, 2001, p .55)

Como se trata de estudo exploratório, desenhado a partir da indagação relacionada à como accounts de legitimidade e estratégias de enquadramento se manifestaram no debate acerca da reforma dos TCs brasileiros, somente foram observados neste estudo os testes de validade do constructo, de validade externa e de confiabilidade, pois, segundo Yin (2001), o teste de validade interna seria aplicado apenas para estudos explanatórios ou causais.

Para Yin (2001) o primeiro, teste de validade de constructo, seria o mais problemático em estudo de caso, considerando a possibilidade de julgamento subjetivo no momento da coleta de dados. Neste caso, as técnicas de variadas fontes e encadeamento de evidências, bem como uma revisão do relatório de estudo, servem para aumentar a validade do constructo. No caso deste estudo, foram utilizadas múltiplas fontes à medida em que se buscou coletar informações nas mais diversas fontes, como material legislativo, artigos de opinião, textos acadêmicos, debates, entrevistas, revistas técnicas.

O segundo teste, no caso o teste de validade externa, trata-se da verificação de generalização para além do estudo de caso imediato. Neste caso, Yin (2001) afirma que os estudos de caso se baseiam em generalizações analíticas de modo que, nesses casos, o pesquisador “está tentando generalizar um conjunto particular de resultados a alguma teoria mais abrangente” (Yin, 2001, p. 58). Face à informação de que o estudo foi realizado em caráter exploratório, destaca-se a possibilidade de aplicação em organizações de contexto semelhante de modo a se buscar uma compreensão inicial do campo organizacional.

O terceiro teste a ser aplicado, voltado para confiabilidade, busca garantir que as etapas do processo de pesquisa se deem do modo mais operacional possível, possibilitando a clareza na construção dos resultados e conseqüentemente aumentando a confiabilidade do estudo (Yin, 2001). Nesse sentido, em sede deste estudo e conforme recomendações, foi definido um protocolo de coleta e análise de dados com categorias iniciais centrais e subcategorias emergentes estratificadas, bem como foi estruturado também um banco de dados sobre o estudo de caso realizado.

Finalmente, segundo Yin (2001), outra fonte que revela a confiabilidade do estudo é a técnica de triangulação. Para o autor, nas situações que se utilizam de estudo de caso como estratégia de pesquisa, as conclusões necessitam de fundamentação com base em diversas fontes diferentes de informação para demonstrarem o seu convencimento como documentação, registro em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, por exemplo (Yin, 2001). Tais medidas reforçam a validade das descobertas e conclusões obtidas a partir do estudo e as tornam mais convincentes, uma vez que foram baseadas em múltiplas fontes de informação. Registra-se que a triangulação utilizada neste estudo é a voltada para múltiplas fontes de dados e informantes.

3.6. Limitações da pesquisa

Esta pesquisa apresentou algumas limitações que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, menciona-se a delimitação temporal do estudo, podendo ser ampliada em estudo futuros para o período pós CF/88 ou períodos anteriores. O viés de análise por parte do pesquisador, profissional ligado contexto organizacional objeto do estudo, e a própria pesquisa qualitativa, cuja essência remete a um forte componente interpretativo, e por consequência subjetivo, também se constituíram como fatores de limitação do estudo. Nesse sentido registra-se que tais situações foram minimizadas em função do balizamento teórico da análise e da triangulação de fontes e de informantes utilizada na pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está dividido em três seções, sendo a primeira composta por uma contextualização histórica da realidade do controle externo e dos TCs, em nível internacional e nacional, e de uma narrativa sobre os principais incidentes críticos relacionados ao debate em torno da necessidade de reformar tais instituições no panorama nacional. Desse modo, contemplou elementos relacionados às atribuições, à estrutura, à composição do TCs, bem como acontecimentos relacionados a essas instituições no período de 2000 a 2017, constituindo-se na descrição do caso de estudo.

Na seção subsequente, a composição teve como intuito identificar os argumentos centrais usados pelas diferentes categorias de atores, legais e não legais, que integram o debate em torno da reforma dos TCs, e capturar os *accounts* de legitimidade, neste caso compreendidos como explicações, desculpas e justificativas que, sob o manuseio de certos atores organizacionais, são utilizadas para invocar a legitimidade organizacional, de forma a possibilitar a identificação de fatores de legitimidade emergentes ao campo.

A terceira seção teve como intuito visualizar, a partir da identificação dos pontos críticos associados ao debate e dos *accounts* de legitimidade, o enquadramento do processo de mobilização associado ao debate em torno da reforma dos TCs sob três formas: como um processo legal, associado à construção da legalidade e do significado legal, como um processo normativo, associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional e como um processo responsivo, associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica.

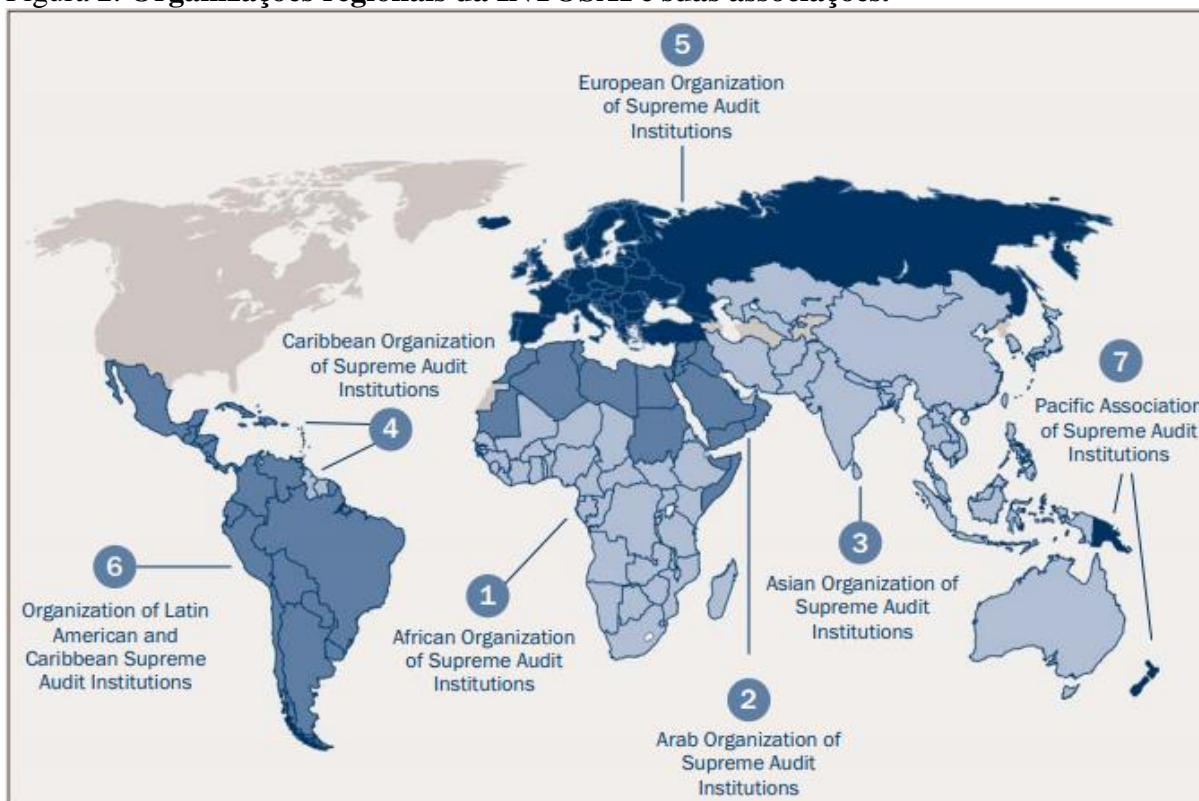
4.1. Tribunais de Contas: contexto e bases da reforma.

A vida em uma sociedade democrática exige a concretização de princípios que sinalizam, dentre outros elementos, para uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos, para uma participação efetiva do cidadão no processo de escolha pública e para a responsabilização do gestor frente ao exercício da função pública. Em 1789, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão já apontava para a garantia da sociedade em exigir a prestação de contas dos gestores públicos referentes à sua gestão, contexto em que surge a necessidade de controle e conseqüentemente de instâncias burocráticas que garantam a manutenção devida da relação entre Estado e sociedade (Freitas, 2005).

Comumente denominadas de Instituições Superiores de Controle – ISCs no contexto internacional, espaço em que são coordenadas pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior - INTOSAI, as entidades responsáveis pelo controle dos recursos públicos têm enfrentado um ambiente de crescente complexidade, desenhado a partir dos

novos marcos da era digital, da evolução na administração pública a partir da ótica de governança e planejamento e de elementos como governo digital, controle digital e ampliação da participação social (Oliveira, 2016). No cenário internacional, as ISCs têm se organizado em sete regiões que se constituem enquanto “meio essencial para alcançar os objetivos da INTOSAI em diversos contextos culturais e geográficos das EFS” (INTOSAI, 2017, p. 18), demonstrando posicionamento estratégico na prestação de assistência às ISCs.

Figura 2. **Organizações regionais da INTOSAI e suas associações.**



Nota: Fonte: (INTOSAI, 2017, p. 18).

Sobre o contexto de expansão das ISCs em âmbito internacional, na grande maioria dos casos a influência da dinâmica político-administrativa é observada, ou seja, “a redefinição gradual do papel dessas instituições não é causada por modificações intencionais, mas (...) resultado da dinâmica própria do processo político-administrativo” (Speck, 2000, p. 29). Tratam-se de instituições históricas, que quando comparadas aos poderes constitucionais, já transitaram pelos mais diversos contextos políticos e administrativos sem sofrer muitos danos (Speck, 2000).

As instituições superiores de controle não somente têm uma longa tradição, como em alguns sistemas políticos apresentam uma relativa estabilidade na sua configuração, integrando-se e adaptando-se aos mais diversos contextos políticos e administrativos. Enquanto os principais poderes constitucionais, nos sistemas políticos, passam por reconfigurações profundas — de monarquias para sistemas republicanos, de sistemas democráticos para situações autoritárias ou vice-versa —, instituições intermediárias (como aquelas responsáveis pelo controle financeiro-patrimonial) apresentam uma estabilidade surpreendente (Speck, 2000, p. 29).

Nesse sentido, ainda sobre o cenário internacional, Willeman (2017), ao discutir *accountability* democrática no contexto do desenho institucional dos TCs brasileiros, aponta para três modelos macrocomparativos de ISCs, a saber: Cortes de Contas (modelo napoleônico), Auditoria-Geral (modelo de *Westminster*) e Colégio de auditores (*Board model*), que podem ser observados na Tabela 12. As ISCs brasileiras, no caso os TCs, encontram-se alinhadas com o modelo de corte de contas napoleônico.

Tabela 12.

Três modelos de ISCs reconhecidos pela literatura

	Cortes de Contas (modelo napoleônico)	Auditoria-Geral (modelos de Westminster)	Colégio de auditores (Board model)
Posição no quadro dos poderes estatais	Órgão independente, mas com significativa interação com o parlamento e, em casos raros, com o Judiciário.	Agência de apoio à supervisão parlamentar das atividades do Poder Executivo.	Agência de apoio à supervisão parlamentar das atividades do Poder Executivo.
Competências funcionais	Funções de julgamento, de natureza judicial ou quase judicial.	Não emite julgamentos. Adota recomendações a serem consideradas pelo Poder Legislativo.	Não emite julgamentos. Adota recomendações a serem consideradas pelo Poder Legislativo.
Capacidade de enforcement	Exerce competências sancionatórias e de responsabilização autonomamente.	Depende do Poder Legislativo para o follow-up de suas recomendações.	Depende do Poder Legislativo para o follow-up de suas recomendações.
Vínculo funcional das instâncias de direção	Instância colegiada. Magistrados com estabilidade ou vitaliciedade.	Instância monocrática. Dirigente exerce mandato a termo fixo.	Instância colegiada. Integrantes exercem mandato a termo fixo.
Formação profissional prevalente no staff	Interdisciplinaridade, com predomínio da formação jurídica.	Interdisciplinaridade, com predomínio da formação em contabilidade e economia.	Interdisciplinaridade, com predomínio da formação em contabilidade e economia.
Tipo de auditoria enfatizada	Conformidade/legalidade.	Performance/auditoria operacional.	Performance/auditoria operacional.
Países representativos	Países de tradição românica – França, Espanha, Itália, Portugal, Brasil.	Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Colômbia, México.	Alemanha, Holanda, Suécia, Argentina.

Nota: Fonte: (Willeman, 2017, p. 108)

Ao discorrer sobre os três modelos, Willeman (2017) aponta que o principal traço distintivo entre eles se dá a partir da definição da titularidade do controle externo financeiro, elemento que reverbera nas competências e atribuições vinculadas a cada ISC. Nesse sentido, segundo a autora, os modelos de auditoria-geral são contrapostos aos modelos invocados pelos TCs, uma vez que estes são geralmente vinculados a um dos poderes e atuam, não por meio de mecanismos de decisão e sanção próprios, mas por meio de recomendações dirigidas ao

Parlamento, já os TCs, embora muito próximos ao Poder Legislativo, apresentam o componente de autonomia e independência em relação aos demais poderes (Willeman, 2017).

Seguindo para o contexto nacional, o ordenamento jurídico brasileiro, objetivando salvaguardar o patrimônio público e o manuseio dos recursos públicos, instituiu diversas instâncias de controle, atribuindo o controle externo da administração pública ao Poder Legislativo em profunda parceria com os TCs, organizações de aplicação da lei responsáveis pelo controle de recursos públicos. A Tabela 13 revela a progressiva criação dos TCs em âmbito nacional, bem como sistematiza as competências em cinco agrupamentos para fins de compreensão da expansão, a saber: um tribunal com responsabilidade de controle sobre os recursos em nível federal, vinte e seis tribunais com jurisdição sobre os recursos que transitam no respectivo Estado e em todos os municípios a ele pertencente, um tribunal com jurisdição sobre os órgãos do Distrito Federal, três tribunais responsáveis por cuidar das contas de todos os Municípios dos respectivos Estados (Bahia, Goiás e Pará) e, por fim, dois tribunais com o objetivo de fiscalizar as contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Tabela 13.

Expansão dos Tribunais de Contas Brasileiros

TCs	Ano de criação	Lei Orgânica	Competência
TCU	1890	Lei nº 8.443/1992	Responsável pelo controle de bens, dinheiros e valores da esfera federal e sobre territórios federais, se houver.
TCE-AC	1987	Lei Complem. Estadual nº 38/1993	
TCE-AL	1947	Lei nº 5.604/1994	
TCE-AP	1991	Lei Complem. Estadual nº 10/ 1995	
TCE-AM	1950	Lei Estadual nº 2.423, de 10/1996	
TCE-BA	1915	Lei Complem. Estadual nº 5/1991 (alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 12/1997)	
TCE-CE	1935	Lei Estadual nº 12.509/1995	Exerce jurisdição sobre o Estado e sobre todos os municípios, auxiliando a Assembleia Legislativa e as câmaras municipais no controle externo.
TCE-ES	1957	Lei Complem. Estadual nº 32/1993	
TCE-GO	1952	Lei Estadual nº 12.785/1995	
TCE-MA	1947	Lei Estadual nº 8.258/2005 (com alterações pela dadas pela Lei nº 8.569/2007)	
TCE-MT	1953	Lei Complem. Estadual nº 269/2007	
TCE-MS	1980	Lei Complem. Estadual nº 48/ 1990	
TCE-MG	1935	Lei Complem. Estadual nº 102/2008	
TCE-PA	1951	Lei Complem. Estadual nº 12/1993, com alterações da Lei Complementar Estadual nº 20/1994	

TCE-PB	1970	Lei Complementar nº 18/1993	
TCE-PR	1947	Lei Complem. Estadual nº 113/2005	
TCE-PE	1967	Lei Estadual nº 12.600/2004	
TCE-PI	1899	Lei Estadual nº 4.721/1994	
TCE-RJ	1975	Lei Complem. Estadual nº 63/1990	
TCE-RN	1961	Lei Complem. Estadual nº 121/1994	
TCE-RS	1935	Lei Estadual nº 11.424/2000	
TCE-RO	1983	Lei Complem. Estadual nº 154/1996	
TCE-RR	1991	Lei Complementar nº 06/1994 (com alterações dadas pelas leis complementares estaduais nº 12/1995, 31/1999, 57/2002, 72/2004, 108/2006, 113/2006)	
TCE-SC	1995	Lei Complem. Estadual nº 202/2000	
TCE-SP	1921	Lei Complem. Estadual nº 709/1993	
TCE-SE	1969	Lei Complem. Estadual nº 205/2011	
TCE-TO	1989	Lei Estadual nº 1.284/2001	
TC-DF	1960	Lei Complementar Distrital nº 01/1994	Órgão com jurisdição sobre todos os órgãos do Distrito Federal.
TCM-BA	1970	Lei Complementar Estadual nº 6/1991 (alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 14/1998)	Órgãos específicos para cuidar das contas de todos os Municípios dos respectivos Estados e auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo. Nesses Estados, a atuação do TC estadual é restrita ao controle dos órgãos e recursos estaduais.
TCM-GO	1977	Lei Estadual nº 15.958/2007, com alterações dadas pelas leis estaduais nº 16.467/2009 e 17.228/2011	
TCM-PA	1980	Lei Complem. Estadual nº 25/1994	
TCM-RJ	1980	Lei Complem. Municipal nº 289/1981	Órgãos que possuem como objetivo a fiscalização das contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesses casos, o TC estadual exerce jurisdição sobre o Estado e todos os municípios, excetuando-se o Município da respectiva capital.
TCM-SP	1968	Lei Municipal nº 9.167/1980	

Nota: Fonte: Adaptado de Jacoby Fernandes (2016), pp. 638-645.

Nesse cenário, ressalta-se que a origem das iniciativas de criação das cortes de contas partiu do Executivo, e não do Legislativo, de modo que tinham como objetivo “aumentar a racionalidade gerencial, mais especificamente: a contenção dos gastos ordenados pelos administradores sem levar em consideração a liquidez do Tesouro” (Speck, 2000, pp. 38-39). A CF/88, no caso do Tribunal de Contas da União – TCU, ampliou as competências dos TCs e as definiu a partir do seguinte espectro:

(...) apreciar e julgar as contas do Presidente da República e demais agentes públicos federais que são responsáveis por bens e dinheiros públicos; fiscalizar recursos federais repassados aos estados, municípios e Distrito Federal; realizar inspeções por conta própria ou para o Congresso e informá-lo dos resultados; aplicar punições e determinar a correção de qualquer

ato irregular e ilegal em relação ao Erário; fixar os coeficientes de participação dos estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, deve investigar denúncias feitas pelos cidadãos e associações sobre irregularidades na aplicação dos recursos federais (Machado, 2017, p. 28).

No que diz respeito à forma de fiscalizar dos TCs, vários são os mecanismos de execução dessa atividade. Machado ao comentar sobre o assunto, destaca a tomada de contas e a prestações de contas como exemplo, definindo-as conforme abaixo.

(...) Tomadas de Contas são procedimentos administrativos de verificação das entradas e saídas de dinheiros e bens públicos, que deve acontecer por período de gestão. Já as Prestações de contas devem acontecer anualmente ou no final de gestão, demonstrando a movimentação de valores públicos pelos próprios gestores (Machado, 2017, p. 28).

Ainda em relação ao TCU, organização tida como paradigma para as demais unidades da federação, sua estrutura organizacional é integrada por quatro órgãos distintos, a saber: (i) o órgão deliberativo, denominado de plenário; (ii) o Ministério Público de Contas, que atua junto ao Tribunal de Contas; (iii) os órgãos técnicos, denominados, na atual estrutura, de Secretaria de Controle Externo; (iv) e os órgãos que compõem a estrutura de apoio administrativo, dentre eles uma unidade treinamento (Jacoby Fernandes, 2016). Os demais TCs da federação, em que pesem as assimetrias, guardam em certa medida conformidade com o modelo federal. Salienta-se que o conhecimento desta estrutura serviu, em grande medida, para suporte na compreensão das discussões em torno da reforma dos TCs, uma vez que grande parte dos pontos afetos à reforma dessas instituições tocam em questões estruturais.

Além do mais, ao adentrar na contextualização do debate sobre as ISCs brasileiras a partir do campo legal, espaço específico que compõe o campo organizacional e é destinado a compor “fluxos de influência, comunicação e inovação entre várias organizações e profissões que interagem com instituições legais”, sendo constituído por atores como juizes, advogados, legisladores, auditores, por exemplo (Edelman, 2004, p. 6), um item que chama a atenção é a evolução do papel dos TCs sob a ótica evolucionar das constituições. Nesse sentido, ao avançar na recuperação histórica da temática em nível nacional e especificamente no que diz respeito à trajetória das constituições entre 1891 e 1967, Willeman (2017) destaca alguns pontos que foram alvo de discussão e evoluíram no decorrer dos anos como: competências, *timing* do controle, forma de indicação dos membros das instâncias deliberativas, requisitos para ocupar cargos nas instâncias deliberativas, garantias constitucionais e subjetivas e abordagem federativa, conforme se pode verificar no Tabela 14.

Tabela 14.

Desenvolvimento dos TCs ao longo dos momentos constitucionais.

	1891	1934	1937	1946	1967
Competências	Verificar a legalidade das contas do Poder Executivo.	Órgão de cooperação nas atividades governamentais. Prevê a competência para emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República.	Acompanhar a execução orçamentária, julgar contas de responsáveis por recursos públicos e apreciar a legalidade de contratos administrativos.	Reproduz as competências previstas na Carta de 1937, acrescentando a apreciação da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões.	Reproduz as competências previstas na Constituição de 1946, acrescentando a realização de auditorias orçamentárias e financeiras.
Timing do controle	Disciplina legal: veto absoluto (1982) e veto limitado – registro sob protesto (1896).	Veto limitado (registro sob protesto), com exceção dos contratos, em que prevaleceria o veto absoluto até decisão do Poder Legislativo.	Prevalência do controle posteriori.	Com exceção dos contratos, a disciplina era legal. Para contratos, regra constitucional do veto absoluto até deliberação legislativa.	Fiscalização a posteriori.
Forma de indicação dos membros das instâncias deliberativas	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação do Senado.	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação Assembleia Nacional.	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação Conselho Federal.	Nomeação pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.	Sistemática inalterada.
Requisitos para ocupar cargo nas instâncias deliberativas	Não mencionados.	Não mencionados.	Não mencionados.	Requisito etário (35 anos) e plenitude dos direitos políticos.	Requisito etário (35 anos), idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Garantias constitucionais	Não mencionados.	Lança as bases para a extensão das garantias asseguradas ao Judiciário.	A serem reguladas em lei.	Cláusula de extensão das garantias asseguradas ao Judiciário.	Sistemática inalterada.
Garantias subjetivas	Vitaliciedade	Cláusula de extensão das garantias asseguradas aos Ministros da Corte Suprema.	Sistemática mantida, com adequação da nomenclatura do órgão paradigma.	Cláusula de extensão das garantias asseguradas aos membros do TFR.	Sistemática inalterada.

Nota: Fonte: Adaptado de Willeman (2017, pp. 145-146)

Em relação às competências, pode-se depreender da Tabela 14 que os TCs tiveram seus papéis e suas atribuições enriquecidos sob o ponto de vista da amplitude de competências, passando a atuar no julgamento de contas de gestores públicos e na realização de auditorias orçamentárias e financeiras. Isto pode ser observado também nas demais categorias com a prevalência do controle a posteriori, com a instituição e objetivação de requisitos para a ocupação de cargos nas instâncias deliberativas e, por fim, na instituição de garantias constitucionais e subjetivas semelhantes às definidas para o Poder Judiciário.

Ao avançar, sobre o desenho institucional dos TCs abordado durante o processo constituinte, destaca-se o acompanhamento por meio da sistematização de três fases, a saber: (i) fase descentralizada da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), (ii) tramitação da matéria no âmbito da Comissão de Sistematização e (iii) fase da deliberação em plenário (Willeman, 2017, pp. 165-167). Na sistemática mencionada por Willeman (2017), observou-se em linhas gerais que as bases fundamentais dos TCs foram respeitadas no decorrer da discussão de modo a não resultar em mudanças bruscas, reforçando a concepção de avanço para o controle externo brasileiro. Tal avanço, no entanto, foi objeto de problematização por parte da autora.

(...) o olhar retrospectivo dos trabalhos realizados na ANC 1987-1988 revela que o resultado foi, em certa medida, até tímido, especialmente se comparado com certas fórmulas inovadoras que chegaram a ser pensadas durante o processo (Willeman, 2017, p. 170).

Ocorre que, no cenário pós 1988, alguns acontecimentos relacionados aos TCs continuaram a implicar na vida organizacional dessas instituições. Nesse sentido, conforme Tabela 15, alguns incidentes críticos de natureza cultural, política, econômica, legal, normativa ou mesmo responsiva, no período de 2000 e 2017, puderam ser elencados de modo a ilustrar tal cenário.

Tabela 15.

Incidentes críticos relacionados aos TCs no período de 2000 a 2017.

Período de 2000 a 2010	Período de 2011 a 2017
<p>VARIÁVEIS CONTEXTUAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal (2000); - Aprovação da Reforma do Judiciário e criação do CNJ e CNMP (2004); - Aprovação da Lei Ficha-Limpa (2010); <p>ÂMBITO LEGAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maior concentração de PECs propondo a extinção dos TCs (2000); <p>ÂMBITO NORMATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Início da Implantação do Promoex (2005); - Internacionalização do processo relacional dos TCs e criação das Normas de Auditoria Governamentais (2007). <p>ÂMBITO RESPONSIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pressões, em nível internacional e nacional, por parte das instituições multilaterais e auditorias privadas pela extinção dos TCs (2000); 	<p>VARIÁVEIS CONTEXTUAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deflagração da Operação Lava-Jato (2014); - Crise Fiscal dos Estados (2016); - Estudo da ONG Transparência Brasil (2014); - Advento das redes sociais; - Pesquisa IBOPE (2016); - Manifestações de 2013; <p>ÂMBITO LEGAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - STF decide como exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao TC auxiliar o Poder Legislativo municipal (2016); - Questionamento sobre o poder de cautelar dos TCs (2016); - Acordos de Leniência (2016); - Extinção do TCM-CE (2017); - Debate em torno das PECs 329/2013, 040/2016, 002/2017 e 022/2017; <p>ÂMBITO NORMATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maior atuação das corporações profissionais (ATRICON, AUDICON, AMPCON, ANTC e FENASTC); - Início do Programa Qualidade e Agilidade nos Tribunais de Contas – QATC – ATRICON (2013); - Início da aplicação do Marco de Medição de Desempenho – ATRICON (2015); - Maior incidência de escândalos de corrupção nos TCs; - Recomendação da reprovação das contas de 2015 da Presidência da República (2016); <p>ÂMBITO RESPONSIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campanhas Conselheiro Cidadão/Técnico; - Lançamento dos movimentos MUDATC e MUDATCE-RJ, movimento de juristas, movimento de conselhos profissionais, etc.

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se pode depreender da Tabela 15, o contexto desenhado para os TCs, por volta dos anos 2000, teve início a partir do questionamento da sua legitimidade por parte de instituições multilaterais e auditorias privadas, conforme se pode observar no relato de um entrevistado abaixo.

Então a cartilha dos auditores internacionais do Banco Mundial Interamericano e do FMI para a América Latina era toda de substituir, ou por auditoria privada, ou por auditoria geral, uma espécie de controlador vinculado ao poder político central (Entrevistado/CP 12).

Em artigo elaborado no ano de 2000, Jair Lins Neto, Conselheiro do Tribunal de Contas no Município do Rio de Janeiro, também ressaltou situação semelhante, registrando uma movimentação em torno do questionamento da legitimidade dos TCs entre empresas internacionais de auditoria e setores do parlamento e mídia.

Há trinta anos, as cortes de contas estão sofrendo campanha claramente orquestrada por interesses espúrios que unem, em estranha aliança, empresas internacionais de auditoria e setores, as vezes bem-intencionados, do Parlamento e da mídia jornalística. (...) tendentes a amputar os seus poderes ou mesmo a extingui-los (...). (Neto, 2000, p. 214 e 215).

Sob a ótica das propostas de emenda à constituição (PECs), submetidas no nível legal, o último relato acima é reforçado pelo teor exemplificativo de algumas proposições referenciando a viabilidade da extinção dos TCs em função de aspectos ligados à economia de recursos públicos, à eliminação de duplicidade de atuação em órgãos com a mesma função, ou mesmo uma maior efetividade no controle externo a partir de outros moldes a serem aplicados.

A época em que vivemos, em que se está a exigir esforços de contenção de gastos, não pode admitir os absurdos gastos com órgãos cuja finalidade pode bem ser suprida pelo Poder Legislativo, e com eficácia imediata, posto que aquelas cortes, uma vez terminado seu trabalho, submete-o a apreciação da Câmara. (Câmara dos Deputados, Proposta de Emenda à Constituição 19, 1999)

Com o intuito de remover essa superposição de órgãos que têm semelhante finalidade é que apresentamos esta proposta, de modo que as atribuições dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios passem a ser exercidas pelos tribunais e conselhos de contas dos Estados, como já ocorre nas demais vinte e três unidades da Federação (Senado Federal, Proposta de Emenda à Constituição 036, 1999).

Por esses e outros motivos, tão longamente alardeados, faz-se necessária a premente extinção dos Tribunais estaduais e municipais e a completa reestruturação do TCU, pela nossa proposta, substituído por algo inteiramente novo chamado Auditoria Geral da União (Câmara dos Deputados, Proposta de Emenda à Constituição 193, 2000).

Ademais, a par do cenário de questionamento da legitimidade acima relatado, outros incidentes críticos que impactaram as atividades dos TCs foram as aprovações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, e da edição da Lei da Ficha Limpa, em 2010. Tais inovações legislativas trouxeram responsabilidades adicionais e deram visibilidade aos TCs, invocando uma necessidade de aprimoramento na estrutura e no processo afeto às atividades dessas instituições, principalmente a partir do movimento de adaptação, evolução e transformação que possibilitou a transição do “tradicionalíssimo controle a posteriori para o desejado controle concomitante ou *pari passu*, bem mais efetivo na prevenção de falhas e/ou minimização de seus impactos” (Lima, Oliveira, & Camargo, 2018, p. 117).

Um dos dispositivos que nós consideramos como mais importantes da Lei da Ficha Limpa, é a alínea g, do artigo primeiro, inciso primeiro, que trata da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas. Na época algumas pessoas diziam: olha vocês estão concedendo poderes demais aos TCs, que são muito politizados e podem tirar adversários e opositores de eleições com decisões políticas. Eu sempre objetava o seguinte: que não era o caso de não deixar estabelecer essas inelegibilidades, mas de aprimorar os TCs para que eles fossem mais técnicos. (Entrevistado/J 13).

(...) 60%, ou mais, dos casos de rejeição de candidatura é por conta da rejeição de contas. Então os gestores ficam inelegíveis, em boa medida, pelo julgamento de contas. É claro que a Lei da Ficha Limpa cria uma atenção para os TCs, assim como a LRF. Só que os TCs têm um poder muito grande de fazer a interpretação da LRF e no caso da Lei da Ficha Limpa, ele julgou a conta irregular, sai do poder dele que aquele gestor seja ou não inelegível e passa para a Justiça Eleitoral (Entrevistado/CP 03).

Tal fato aliado à Reforma do Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o contexto do Poder Judiciário, bem como com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para o contexto do Ministério Público, foram também fatores desencadeadores de mudanças no contexto dos TCs, uma vez que pressionaram uma movimentação no sentido da necessidade de aprimoramento dessas instituições, de modo a trilhar um caminho espelhado nessas trajetórias.

Nesse contexto de criação do CNJ e do CNMP, e diante de alguns casos que aconteciam entre membros, pelos mesmos motivos que se pensou em criar o CNJ para o Judiciário, a gente também se inseriu, mas isso foi quase um tabu. Não é normal você querer ser controlado, mas a gente viu que não tinha gordura para queimar, como o próprio Ministério Público e o Judiciário têm, a gente tinha mais déficit de confiança perante a sociedade (Entrevistado/CP 12).

Ademais, como resposta organizacional aos incidentes críticos relatados na primeira década de análise e à instabilidade do campo organizacional, menciona-se o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, desenhado a partir de uma parceria entre os TCs e o Governo Federal, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que objetivou a modernização e integração dos órgãos de controle externo nacionais em cinco frentes temáticas: (i) integração externa, (ii) planejamento e controle de gestão, (iii) métodos e processos de trabalho, (iv) tecnologia da informação e (v) estrutura e gestão dos recursos humanos.

(...) o PROMOEX, eu considero uma primeira grande revolução dos tribunais no pós CF/88. Com isso, a própria ATRICON começou a ter uma visão de querer deixar de ser apenas uma associação de classe. (...) demonstrou que precisávamos avançar. Ele tinha etapas, muito parecido com o que o Marco de Medição de Desempenho (MMD) faz hoje, só que mais embrionário (Entrevistado/CP 11).

Ademais, no tocante aos incidentes críticos relacionados ao segundo período de análise, no caso 2011 a 2017, alguns fatores chamaram atenção. Foi possível identificar variáveis contextuais ligadas à deflagração da Operação Lava-Jato no contexto de combate à corrupção que, de certo modo, sinalizou para uma ressignificação do espaço público no que se

refere à valorização da transparência, do controle social e do comportamento ético na política, na atuação das organizações públicas e na relação entre o público e o privado. Tais elementos também sinalizaram para fragilidades e oportunidades de melhoria no âmbito dos TCs.

(...) esses escândalos de corrupção que a Lava Jato e seus desdobramentos estão mostrando, demonstram que a corrupção também estava entranhada em vários TCs (Entrevistado/CP 2).

(...) os escândalos nas últimas operações da Lava Jato evidenciam que seis conselheiros de sete foram afastados no Rio de Janeiro, mais cinco em Mato Grosso (Entrevistado/CP 03).

(...) a discussão toda envolveu, por exemplo, esse caso do Rio de Janeiro que é gravíssimo (...). Então toda essa conversa, todos os áudios, de falar que estão com grandes acordões, de falar que está todo mundo junto, inclusive com o Supremo, também tem os TCs nessa história. (Entrevistado/SCO 18).

Outro fator que remeteu à discussão do papel dos TCs foi a crise fiscal dos Estados, conforme divulgações em portais e noticiários, acenando para um cenário de responsabilidade sobre essas instituições.

(...) fatos recentes colocaram os TCs na berlinda, a começar pelos gravíssimos problemas que estão sendo enfrentados pelos diversos estados brasileiros, principalmente o Estado do Rio de Janeiro, o Estado do Rio Grande do Sul e o Estado de Minas Gerais, esses três são os que têm as maiores dificuldades (...). Então a pergunta que a sociedade faz é a seguinte: aonde estavam os TCs quando todo esses fatos aconteceram ou vieram acontecendo? (Entrevistado/SCO 17)

(...) os TCs ganharam uma importância por causa da crise fiscal, mas principalmente por causa do impeachment e da discussão em torno disso (Entrevistado/M 15).

Ainda sobre o contexto ressignificação do espaço público como espaço em que se discute e se constrói elementos novos dentro de um contexto democrático, menciona-se as manifestações ocorridas em 2013 como fato que lançou luz sobre a atuação dos TCs.

Desde meados de 2012 e 2013, a sociedade passou a querer buscar um responsável técnico pela falência do Estado, ou seja, passou-se a buscar um responsável, por exemplo, por uma educação de péssima qualidade, por uma segurança pública de péssima qualidade. (...) A primeira coisa que vem é você querer creditar isso aí na conta de algumas instituições. Então a gente tenta, as vezes de forma simplista e equivocada, transferir o poder de executar a política pública para aquele que tem o dever de controlar as políticas públicas (Entrevistado/CP 07).

Também foi possível observar, em grande expressão, a discussão associada à ressignificação nos TCs, incidir sobre o julgamento das contas da presidência da República em 2015, com a recomendação de reprovação das contas analisadas pelo TCU.

(...) o julgamento de contas do Presidente da República era só uma coisa *pro forma*, ele não existia, a imprensa ia lá e fazia um registro de 20 linhas, porque a praxe era aprovar, aprovar com ressalvas e nunca rejeitar. A partir de desse ano de 2013/2014 foi que (...) o tribunal ganhou uma certa relevância nesse aspecto (...) passou a ser mais importante, tanto que hoje a área econômica morre de medo de fazer coisas mais heterodoxas e está até criando o hábito de consultar o TCU quando vai tomar uma medida mais polêmica. (Entrevistado/M 15).

(...) os TCs podem impactar na vida das pessoas e eu acho que só ganharam uma visibilidade maior por conta da rejeição das contas da presidente Dilma, fato que acabou disparando um processo de impeachment e afastou ela do cargo. Então isso trouxe muita visibilidade para o TCU e, no embalo, para os TCs em geral (Entrevistado/CP 2).

Além do mais, associado a esse contexto, pesquisas realizadas em nível nacional também instrumentalizaram o debate em torno dos TCs. Uma pesquisa recente realizada pelo IBOPE observou que 68% dos 2002 entrevistados em território nacional desconheciam a natureza dos TCs (IBOPE, 2016). Já um levantamento realizado pela ONG Transparência Brasil sobre a vida pregressa dos 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes de contas, destacou, dentre outras questões, que 80% do total de conselheiros ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública; 23% sofriam processos à época ou receberam punição na Justiça ou nos próprios TCs; 31% tinham parentescos com outros políticos, em muitos casos sendo indicados pelos próprios; e sete deles estavam afastados de suas atividades em caráter preventivo, suspeitos de envolvimento em esquemas de corrupção (Sakai & Paiva, 2016).

Aliados com tais fatores, o advento das redes sociais e da era digital, bem como o aumento dos mecanismos que possibilitam o exercício do controle social também influenciaram o contexto de movimentação em torno do debate sobre a reforma dos TCs.

Então nós enxergamos (...)que havia um espaço real para usar uma plataforma de redes sociais para abrir um debate com a sociedade. (Entrevistado/CP 06)

O controle social passou a ser mais eficaz, inclusive por meio das redes sociais, passou a ter uma repercussão muito grande, de modo que, hoje em dia, não pode ser de forma alguma desprezado. (Entrevistado/SCO 17)

Sob o ponto de vista da interlocução com o Poder Judiciário, algumas posições também suscitaram investidas sobre as competências dos TCs, a saber: a decisão do STF sobre a competência exclusiva da Câmara Municipal para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo às cortes de contas auxiliar o Poder Legislativo municipal em 2016. Tal decisão transitou, em certa medida, pela discussão sobre a legitimidade dos TCs em face da operacionalização dos mecanismos preceituados pela Lei da Ficha Limpa.

A gente está com recurso extraordinário que o Supremo julgou, que o PGR trocou o embargo para tentar reverter, que tira do TC o poder de julgar o prefeito ordenador das despesas, fruto de quê? De conflito e de problemas processuais em relação a Lei da Ficha Limpa (Entrevistado/CP 3).

Menciona-se ainda dentro desse contexto a discussão em torno do poder de cautelar dos TCs (Abraham, 2016), representado por medidas tomadas em situações de urgência e de iminente lesividade ao erário ou direito alheio. Tal instituto, recorrente no Poder Judiciário quando do exercício de sua função jurisdicional, pode incorrer, dentre outras questões, na suspensão do ato ou do procedimento até a decisão de mérito sobre a questão suscitada, fato

que gerou uma discussão em torno da atuação e da legitimidade dos poderes conferidos aos TCs. O trecho abaixo releva a discussão mencionada.

(...) os tribunais variam muito de procedimento em relação a isso e é algo perigoso, especialmente quando se consideram medidas que podem suspender julgamentos com ampla repercussão do ponto de vista político e administrativo (Entrevistado/J 13).

Outrossim, quanto ao nível associado ao comportamento interinstitucional, alguns pontos foram verificados como: uma maior e mais efetiva atuação das corporações profissionais no tocante às discussões estruturais sobre os TCs, incluindo o desenvolvimento de programas destinados a discutir e direcionar as ações dentro do campo organizacional, como o Programa Qualidade e Agilidade nos Tribunais de Contas (QATC), desenhado a partir da elaboração de diretrizes institucionais e da aplicação de um Marco de Medição de Desempenho - MMD, ambas ações desenvolvidas pela ATRICON (Atricon, 2017).

Cita-se ainda uma maior incidência de escândalos de corrupção relacionados a atores ligados aos TCs, sinalizando para uma necessidade de resposta organizacional, conforme relato constante nos trechos abaixo e na Tabela 16 – Suspeitas de Corrupção sobre membros dos TCs.

Você poderia me perguntar qual foi o fato decisivo para a ATRICON de fato assumir e aprovar uma proposta de alteração e criar não só o conselho, como prever a lei processual e que também tocasse na composição, foi o episódio do Rio de Janeiro (Entrevistado/CP 12).

Então imagina o caso do Rio de Janeiro, uma vez vencido o prazo da liminar do STJ e eles retornando. Você acha que a população se sentirá como? O cara estava preso ontem por corrupção e agora está aqui julgando e dizendo que é certo o que é errado. Que legitimidade ele tem para falar isso? (Entrevistado/CP 05)

Tabela 16.

Suspeitas de corrupção sobre membros dos TCs

Ano	Estado	Notícia	Portal de Notícias
2010	Amapá	Seis dos sete integrantes do TCE local foram alvos da operação Mãos Limpas da Polícia Federal. Eles foram acusados de formarem uma quadrilha para agir dentro da Corte, recebendo ajuda de custe indevida.	O Globo
2014	São Paulo	Um conselheiro foi afastado do Tribunal de Contas do Estado pela Justiça acusado de receber propinas da Alstom.	O Globo
2009	Distrito Federal	Um conselheiro foi afastado dois meses depois de assumir o cargo, após de ser flagrado em um vídeo recebendo dinheiro. Em 2015, o conselheiro renunciou ao cargo.	O Globo
2017	Roraima	O STJ determinou o afastamento de um conselheiro sob acusação de ser um dos mentores do esquema de desvio de recursos conhecido como Escândalo dos Gafanhotos.	O Globo
2007	Alagoas	Um conselheiro foi afastado do cargo pelo STJ por suspeita de participação em esquema que desviou mais de R\$ 300 milhões dos cofres da Assembleia Legislativa do Estado por meio de contratação de funcionários fantasmas e irregularidades na declaração de imposto de renda retidos na fonte de servidores.	O Globo

2011	Ceará	Um conselheiro foi afastado do cargo por decisão judicial sob acusação de desvio de recursos públicos no caso que ficou conhecido como "escândalo dos banheiros".	O Globo
2017	Rio de Janeiro	Durante a operação Quinto do Ouro, que apura um esquema de propina em que pode ter desviado até 20% de contratos com órgãos públicos para autoridades públicas, cinco integrantes do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ) foram presos temporariamente.	G1 Notícias
2017	Mato Grosso	O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou o afastamento de cinco conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE), citados na delação do ex-governador do estado como beneficiados de esquema de corrupção no governo do estado.	G1 Notícias

Nota: Fonte: Elaborado a partir de Araújo, P. (2017), G1 (2017), G1 CE (2017) e O Globo (2017).

Ademais, como fator crítico, menciona-se a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE que, por 30 votos favoráveis e nove contrários, teve seguimento na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (G1 Notícias, 2017) e, por 8 votos a 2, teve recurso que tentava impedir o processo negado pelos ministros do STF (G1 Notícias, 2017b).

(...) ao mesmo tempo você tem a extinção de um TCM no Ceará, você tem decisões do Supremo tirando competências importantes, você tem, no âmbito da União, todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas, sem exceção, restringindo poderes do TCU em cautelares de obras e em outras situações. Então tem flancos aí sendo atacados e muita coisa ao mesmo tempo (Entrevistado/CP 11).

Por fim, ainda sob a ótica analítica do período de 2011 a 2017 e com o intuito de lançar luz sobre as bases que aprofundaram a discussão em torno da reforma dos TCs, menciona-se, sob uma ótica responsiva, a movimentação de setores da sociedade no sentido de construir uma lógica responsiva sobre o debate em torno da reforma e infundi-lo de valores oriundos do contexto de mobilização social. Essa perspectiva foi observada a partir das diversas campanhas de conselheiro cidadão, movimento de juristas e movimentos mais amplos como o MUDATC.

(...) todos se unem em busca do aperfeiçoamento. É a partir daí que surge o MUDATC, é a partir daí que surgem as campanhas de conselheiro cidadão (...) de qualquer modo a união dessas entidades classistas, seja em defesa de uma campanha de conselheiro cidadão ou técnico, dá-se com o objetivo de aperfeiçoar o sistema, de discutir o sistema como um todo, ou seja, sem atalhos, para que ele permaneça um sistema hígido (Entrevistado/CP 07).

Em face do cenário delineado, foi possível observar que o debate em torno da reforma dos TCs tem se constituído, no período de 2000 a 2017, como um espaço de discussão e diálogo em que vários atores tem questionado e ao mesmo tempo construído a legitimidade em torno dos TCs, recuperando desse modo a concepção de campo enquanto “conjunto de organizações, muitas vezes com propósitos díspares, que se reconhecem como participantes de um mesmo debate acerca de temáticas específicas” (Machado-da-Silva et al., 2006, p. 162). Tal fato revelou ainda a constatação de permeabilidade entre o campo organizacional e

legal, conforme apontado por Ewick e Silbey (2002), e a percepção da atuação central das corporações profissionais, quer seja na mediação e tradução do debate, ou mesmo na interlocução entre o campo organizacional e legal, reforçando a ideia proposta por Edelman (2016) das profissões como elemento chave na compreensão da relação entre organizações e contexto legal, fato que será abordado explorado a seguir.

A próxima seção abordou os aspectos centrais da discussão em torno da reforma dos TCs sob a ótica de atores legais e não legais e levantou os *accounts* e os fatores de legitimidade emergentes do debate associado a esse contexto.

4.2. Aspectos centrais e fatores de legitimidade emergentes: *accounts* da reforma sob a ótica de atores legais e não legais.

Esta seção teve como intuito identificar os argumentos centrais usados pelas diferentes categorias de atores, legais e não legais, que integraram o debate em torno da reforma dos TCs no período de 2000 a 2017, bem como objetivou capturar os *accounts* de legitimidade, neste caso compreendidos como explicações, desculpas e justificativas que, sob o manuseio de certos atores organizacionais, são utilizadas para invocar a legitimidade organizacional (Ashforth & Gibbs, 1990). Com efeito, a partir da etapa anterior, buscou-se ainda destacar aspectos de legitimidade emergentes do conteúdo analisado, sinalizando para uma possível multidimensionalidade da legitimidade associada aos TCs.

Nesse sentido, inicialmente cumpre destacar que, historicamente, alguns pontos têm sido alvo de debate sobre essas instituições. Willeman (2017), ao mencionar aspectos relacionados ao interesse de pesquisadores que estudam o desenho institucional dos TCs, aponta para questões como:

(...) (i) a extensão do controle a cargo das ISCs; (ii) o momento em que o controle é exercido; (iii) a capacidade de enforcement das ISCs; (iv) a sujeição das ISCs à *accountability* diagonal e, finalmente, (v) os riscos e as patologias da denominada *accountability* overload, ou seja, dos excessos de instituições e de mecanismos de controle e supervisão (Willeman, 2017, p. 67).

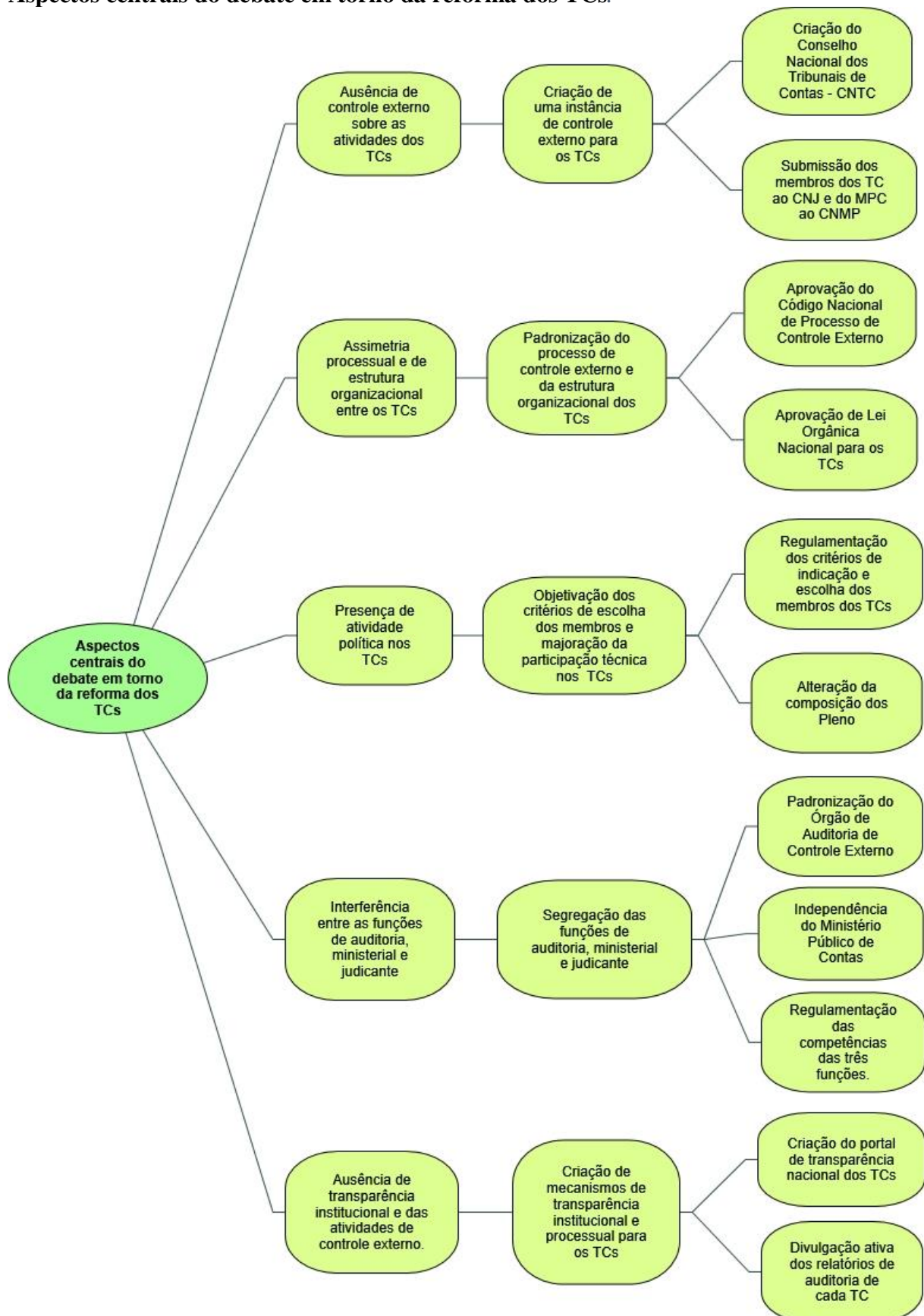
Em relação à extensão do controle a cargo das ISCs, Willeman (2017) menciona a dualidade em torno de dois pontos: o controle de conformidade (*compliance control*), voltado para a discussão em torno regularidade formal jurídico-financeira, representada pela aderência à normas legais no exercício da gestão pública e o controle de performance (*performance audits*), consequencialista e voltado para a efetividade e o impacto das ações governamentais sobre as expectativas do cidadão, ambos geradores de tensão entre uma cultura excessivamente legalista e um contexto contemporâneo fundado sob a lógica de resultados.

No tocando ao momento de exercício do controle, Willeman (2017) discute a realização da fiscalização sobre a despesa pública antes ou após a sua realização, de modo que no primeiro caso, em que o controle assume caráter mais preventivo, a ISC poderia se constituir como *veto player*, representado por “um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para a mudança do status quo” (Willeman, 2017, p. 68, com base em Tsebelis, 2002), ou seja, possibilitando questionamentos e até mesmo o impedimento da ação administrativa estatal por parte do ente fiscalizador.

Sobre a capacidade de *enforcement* das ISCs, Willeman (2017) revela que os mecanismos de responsabilização e indução do cumprimento de determinações/recomendações são colocados em discussão, não em sua essência, mas principalmente no tocante à amplitude dos efeitos decorrentes do seu exercício. Cita ainda, no que se refere à sujeição dos TCs à *accountability* diagonal, que esse campo de discussão se firma nos questionamentos sobre pontos de contato entre as ISCs e a cidadania engajada, sob o prisma da indução e estímulo. Por último, ao abordar os riscos da patologia denominada *accountability overloaded*, discute a sobrecarga de controle e suas consequências sobre o comportamento societal e das organizações (Willeman, 2017).

Desse modo, ao trilhar a análise dos aspectos debatidos sobre as instituições de controle externo brasileiras no marco temporal demarcado para o presente estudo, no caso o período de 2000 a 2017, foi possível identificar aspectos relacionados à (i) ausência de controle externo sobre as atividades dos TCs, (ii) assimetria processual e de estrutura organizacional entre os TCs, (iii) presença de atividade política nos TCs, (iv) interferência entre as três funções que perpassam o processo de controle externo, a saber: auditoria, ministerial e de julgamento e (v) ausência de transparência institucional e das atividades de controle externo, conforme Figura 03.

Figura 3.
Aspectos centrais do debate em torno da reforma dos TCs.



Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre os aspectos gerais iniciais que circundam o debate em torno dos TCs, observa-se que as justificativas que pairam sobre a legitimidade dessas instituições alternam sobre problemas como: ausência de transparência institucional, ausência de transparência processual e prevalência de atuação direcionada e política, na contramão, observa-se menções à importância dessas instituições no cenário institucional brasileiro.

A gente precisa entender melhor a importância dos TCs e o papel que eles têm para falar sobre extinção. São muitos tribunais, existem problemas em várias cortes locais e estaduais de determinadas prefeituras terem as contas reprovadas, mas não me parece que a extinção seja uma boa opção porque, uma vez extinto, o que será colocado no lugar? Quem irá avaliar todas essas contas de prefeituras, de governos? (Entrevistado/SCO 18).

Entendo que para a maior parte da mídia e da imprensa, não passa pela cabeça de ninguém extinguir, nunca ouve isso. Agora, sim, há uma parte que considera necessário um controle dessas duas coisas que eu te falei, um melhor critério da escolha de ministros e conselheiros e uma melhor divisão de tarefas e de atuação por parte dos tribunais. Essas discussões são corriqueiras, mas sobre extinção não (Entrevistado/M 16).

A necessidade de aperfeiçoamento com vistas a objetivar os atuais critérios de indicação e escolha dos membros, assim como a padronização nacional do processo de controle externo e do funcionamento dos órgãos de fiscalização (auditoria de controle externo), colegiados e MPCs parecem temas de consenso entre as associações de classe de âmbito nacional, congressistas, academia e sociedade civil, constituindo esses pontos mais de 2/3 do que é emergencial aperfeiçoar (Silva, 2017).

Nesse sentido, em relação ao primeiro aspecto mencionado da Figura 3, em que se destaca a problemática relacionada à ausência de controle externo sobre as atividades desenvolvidas pelos TCs, observa-se que a discussão surgiu em função de aspectos ligados ao envolvimento de membros dos TCs em investigações de corrupção, como a Operação Quinto do Ouro, realizada no Rio de Janeiro.

Os fatos revelados na operação Quinto do Ouro acenderam novamente o debate sobre o mau funcionamento dos TCs do país, sua falta de fiscalização e sua forma de composição preponderantemente política (Oliveira, 2017).

(...) falar da condição dos TCE-RJ é também falar do ocorrido na operação Quinto do Ouro, que se traduziu no afastamento de 6 conselheiros e reacendeu uma discussão antiga no que tange aos critérios de nomeação dos conselheiros, à forma de provimento, ao funcionamento da casa e à falta de fiscalização dos TCs. (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017)

Foi possível observar também que, em grande medida, o debate se deu em função da associação com estruturas de outras organizações do ordenamento público, como o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, para o poder Judiciário e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, para o Ministério Público.

O que ocorre neste momento no país são os magistrados sendo fiscalizados pelo CNJ, promotores e procuradores de justiça fiscalizados pelo CNMP e ministros e conselheiros não estando sujeitos a esse tipo de fiscalização (Magalhães, 2010).

(...) quem controla precisa ser controlado. Eu sou favorável que haja um conselho que fiscalize os TCs, um conselho a exemplo do CNMP e do CNJ (Entrevistado/SCO 20).

Nesse sentido, dentre as medidas propositivas ligadas a este pondo do debate, foi possível identificar um direcionamento para a necessidade de criação de uma instância de controle para os TCs, quer seja a partir da criação de um Conselho Nacional dos TCs – CNTC ou mesmo mediante a submissão dos membros dos TCs ao CNJ e dos membros do Ministério Público de Contas ao CNMP.

No primeiro ponto da discussão, relacionado à criação do CNTC, um dos argumentos favoráveis gira em torno da impossibilidade de submissão dos TCs ao CNJ por questões de juridicidade e inconstitucionalidade, especificamente em função do princípio jurídico da separação de poderes.

Outro ponto que encontra impeditivo constitucional é a submissão dos membros dos TCs ao CNJ, órgão integrante do Poder Judiciário (art. 92, inciso I-A, da CF). Isso porque os TCs, órgãos autônomos, de permeio entre os Poderes, não se subordinam a qualquer deles, sendo contrária a essa autonomia a submissão de seus membros a um órgão correcional integrante de outro Poder (Nota Técnica 01, Atricon, 2017, p. 5).

Um segundo ponto destacado de forma favorável à criação do CNTC é a sinalização de *know how* que um conselho específico para os TCs poderia ter em relação a aspectos como desempenho, questões processuais e outros aspectos, conforme se pode destacar abaixo.

Pari passu, a ATRICON defende, há anos, a ideia da criação de um CNTC, a fim de: i – permitir o controle correcional e disciplinar dos seus membros; ii – fiscalizar os atos de gestão administrativa e financeira desses órgãos; iii – estabelecer metas nacionais de desempenho; iv – e uniformizar a jurisprudência sobre temas que envolvam questões de repercussão nacional (Nota Técnica 01, Atricon, 2017, p. 3).

A gente em princípio é contra o CNJ, porque tem a questão da juridicidade e da inconstitucionalidade disso, e de se pensar que um conselho também tem o objetivo de cuidar do desempenho, da parte processual, o Judiciário não tem esse *know how* em nossa área (Entrevistado/CP 12).

(...) o controle externo do CNJ em relação ao Judiciário e do CNMP em relação ao Ministério Público, não exerce só atividade correcional, (...) mas exerce todo um conjunto de regramentos que dizem respeito ao desempenho do processo de contas e isso o CNJ não iria poder fazer em relação ao TC, uma vez que não tem expertise (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

No segundo ponto, adstrito à submissão dos membros dos TCs ao CNJ e dos membros do Ministério Público de Contas ao CNMP, os argumentos em defesa da proposta mencionam a similaridade do contexto do Judiciário face a realidade os TCs como um aspecto positivo da proposta. Menciona-se também a limitação orçamentária como questão contrária à discussão em torno da criação de um novo órgão e a favor da submissão ao contexto do CNJ.

(...) não há nenhuma intromissão de um poder em outro se a fiscalização dos TCs for exercida pelo CNJ como propõe a PEC, pelo contrário, é o órgão que tem mais proximidade e familiaridade com a estrutura e modo de funcionamento dos TCs, organizado na forma de um tribunal, com processo, com o devido processo legal e com membros que tem todas as garantias da magistratura, todos os deveres e todas as vedações (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Esta casa aprovou uma medida para 20 anos, um regime de teto de gastos. Não existe espaço na União, nem na Câmara, nem no Senado, nem no TCU, para se criar órgãos à semelhança de CNJ e CNMP, uma vez que precisam ter um orçamento próprio, limites orçamentários próprios (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Sobre o segundo aspecto da Figura 3, que menciona as assimetrias estruturais e processuais afetas aos TCs, o debate caminhou para a proposta de padronização do processo de controle externo e das estruturas organizacionais em nível nacional, a fim de se constituir uma normalidade de funcionamento. Como medidas propositivas, extraiu-se aspectos de padronização do processo de controle e da estrutura organizacional dos TCs, representados a partir da aprovação de código nacional de processo de controle externo (Oliveira, 2008) e de uma lei orgânica nacional para os TCs. Do primeiro caso, partiriam parâmetros de organização e funcionamento dos órgãos de julgamento e de auditoria dos TCs, bem como normas disciplinares para Ministros, Conselheiros e seus substitutos, Procuradores e Auditores de Controle Externo. Do segundo caso, partiriam normas processuais para a esfera de controle externo.

(...) uma alteração muito importante que é a criação de uma lei complementar para estabelecer a organização, fiscalização, competência dos processos nos TCs, isto é muito importante para a OAB, em especial porque eu que milito há mais de 20 anos em TCs Brasil afora tenho a dizer aos senhores que a experiência como advogado tenha sido difícil, pelo menos nos primeiros 10 anos, até eu descobrir como funcionavam os processos dentro dos TCs (Representante da OAB, Câmara dos Deputados, 2017).

(...) entre as matérias de competência legislativa privativa da União, estaria a edição de “Código de Processo Civil” de Contas, de iniciativa do TCU. Esse diploma fixa tipologias e questões ainda não pacificadas como conceitos de Contas de Gestão e Contas de Governo. O objetivo da padronização é reduzir algumas das assimetrias que ainda existem no sistema e garantir mais segurança a todo processo de contas (Revista, Atricon, 2017, p. 8).

O terceiro aspecto do debate demonstrado na Figura 3, sinaliza a discussão sobre a presença de atividade política nos TCs, identificada pontuada a partir dos (i) critérios de seleção para ingresso no corpo deliberativo dos TCs e da (ii) composição, majoritariamente política, dos TCs. No que diz respeito ao primeiro ponto, os parágrafos 1º e 2º, do artigo 73 da Constituição de 1988, positivam os critérios para nomeação dos ministros e, por simetria, dos conselheiros dos TCs, bem como as formas de escolha dos membros, de forma segmentada entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, conforme segue abaixo.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Ocorre que, em grande parte dos casos, foi possível observar que os critérios de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimento em áreas específicas foram relativizados e desconsiderados nas situações concretas de indicação, conforme relatos abaixo.

(...) é preciso passar por uma reforma, por uma mudança na maneira como são indicados os ministros e os conselheiros, porque os tribunais viraram um espaço para políticos. Então tem ministro no TCU que é investigado na operação lava jato e outras situações concretas. Como que um cara desse julga alguém ou as contas de alguém? (Entrevistado/M 14)

(...) você tem veterinário, jornalista, enfim, gente sem nenhuma expertise julgando conta pública (...) encontra ministro julgando empreiteira da Lava Jato que, ao mesmo tempo, está sendo investigado na Lava Jato (...). (Entrevista/M 15).

As indicações políticas para a sua composição degeneram em nomeações de pessoas desqualificadas para a função tanto por falta de formação técnica (conselheiros sem curso superior ou com formação totalmente discrepante da função) como por falta de idoneidade moral e reputação ilibada (conselheiros processados ou mesmo condenados por improbidade e crimes contra a administração pública). Esse processo histórico resultou em captura política e neutralização das instituições, quando não em formação de esquemas criminosos de extorsão, como revelaram as operações Quinto do Ouro e Ararath (Revista, FENASTC, 2017, p. 15).

Relata-se também que os documentos analisados possibilitaram a visualização de manifestações sobre o próprio desenho institucional, no tocante às disfuncionalidades relacionadas à influência dos poderes, Executivo e Legislativo, sobre os representantes escolhidos para ocupar esses cargos.

(...) O problema na forma de se indicar os conselheiros dos TCs é nacional (...) não faz sentido um governador de Estado poder, livremente, escolher quem vai fiscalizar suas contas. Isso não tem como dar certo, é um problema de desenho institucional. (Deputado Federal, MUDATCE-RJ, 2017)

(...) está-se diante de um verdadeiro “costume” que se solidificou entre nossos políticos, que veem os cargos de cúpula dos TCs como integrantes das “cotas” de que dispõem para suas nomeações “apadrinhadas”, e agora não se consegue mais desconstruir essa má conduta que se impregnou em nossa administração pública e tem sido a principal responsável pela ocupação indevida desses cargos por candidatos que não preenchem os requisitos constitucionais (Conti, 2017).

Como medidas propositivas em relação a esses pontos, emergiram do debate questões como a objetivação dos critérios de escolha dos membros das instâncias deliberativas dos TCs e a majoração da participação técnica na composição dessas instituições. Sob uma primeira frente, o direcionamento do debate privilegiou proposições de ajuste da composição para a

formação de uma maioria técnica e de qualificadores das indicações políticas que ainda permanecerem. Desse modo, para o contexto das indicações, aplicar-se-ia o fim das indicações livres do Poder Executivo e a preservação das indicações do Legislativo, por outro lado, dentro do contexto dos candidatos aos cargos, firmar-se-iam critérios de escolha tais como: quarentena de três anos desde o término de mandato eletivo, inexistência de condenações judiciais e contas reprovadas, graduação e experiência em áreas intimamente ligadas à atuação dos TCs, sendo que as indicações precisaram de maioria absoluta para aprovação (Revista, Atricon, 2017). Por outro lado, sob uma outra ótica, um caminho poderia ser o término das indicações políticas no âmbito dos TCs (Revista, FENASTC, 2017). O trecho a seguir evidencia pontos da discussão relacionados aos critérios de indicação dos ministros e conselheiros dos TCs, colocando em contraposição as facetas técnicas e políticas desse processo.

Há uma discussão para, em primeiro lugar, que se tenha mais vigor na escolha dos nomes e realmente se cumpra os dispositivos da Constituição de reputação ilibada e qualificação, porque isso hoje é uma falácia. Também a questão da indicação política. O que eu tenho visto são tentativas de reduzir a influência dos Legislativos e dos Executivos sobre a nomeação dos conselheiros (Entrevistado/M 15).

Ainda em relação à alteração da composição do órgão do pleno, órgão de deliberação dos TCs, observou-se a discussão em torno da majoração do número de componentes integrantes das carreiras técnicas que compõe os TCs, bem como a discussão em torno da pluralidade do órgão, conforme recortes abaixo.

Outro pilar fundamental é o fim das indicações políticas, nós queremos que esses órgãos tenham seus membros oriundos de carreiras técnicas, os auditores de controle externo, os membros de ministério público e majoritariamente os conselheiros substitutos que ingressaram por concurso público além de uma representação oriunda dos órgãos de fiscalização das profissões com afinidade com a matéria como contabilidade, economia, administração e direito (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Alguns membros de origem política também são importantes para ponderar pelo lado de quem já esteve do outro lado do balcão, em questões que técnicos não conseguem compreender pela falta de experiência pública em outros setores da administração pública (Entrevistado/M 16).

(...) defendemos que haja um predomínio, que a maioria seja da carreira, mas que haja vagas reservas também para o poder Legislativo, já que é o titular do controle externo e representa o povo. Só que as indicações do Legislativo precisam ter filtros mais rigorosos, como a quarentena, ou mesmo o impedimento para quem já teve condenação, mesmo que em juízo singular, ou ainda impedimento para aqueles que tiveram contas reprovadas por algum TC (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Porque eu não tenho critérios na maior parte das vagas, eu tenho uma composição pouco plural. Porque foi dito aqui, que as vagas dos conselheiros e ministros substitutos são um acesso natural. Ora, se a composição virar majoritariamente de conselheiros e ministros substitutos eu deixo de ter um tribunal plural. Se o Judiciário fosse composto apenas de juízes de direito, eu não teria um tribunal plural. Se tem o quinto é exatamente para você ter alguns atores no julgamento, no colegiado, com a visão da advocacia, com a visão da investigação do

Ministério Público e com a visão do julgamento, esse é um tribunal plural. (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017)

O quarto aspecto sinaliza para a problematização da interferência entre as funções que compõe os TCs, a saber: de auditoria, ministerial e judicante. Neste aspecto, as questões pontuadas giram em torno da ressignificação do papel da auditoria de controle externo (Viana, 2017), representada pela função responsável pela elaboração do relatório que compõe a peça principal do processo de controle externo e pelo reexame dos achados de auditoria; da independência da atividade ministerial, representada pela análise do relatório e das razões da defesa; e da função judicante, responsável pela emissão de parecer e julgamento de contas (Revista, FENASTC, p. 10).

Em relação ao papel da auditoria de controle externo, também compreendida como o “conjunto de atividades atribuídas ao auditor de controle externo, ou seja, o preparo ou instrução das contas e demais processos finalísticos de controle externo” (Faria, 2014, p. 69), o processo de ressignificação perpassa por questões (i) de independência frente à função judicante, (ii) de profissionalização e padronização a partir do contexto nacional e internacional e (iii) de constituição da identidade dos profissionais ligados a essa função, conforme se pode depreender dos relatos abaixo.

Não adianta a gente tão somente solucionar a questão do processo de escolha do colegiado e deixar de consertar, deixar de aperfeiçoar, deixar de reestruturar, por exemplo, a independência do órgão de auditoria. Não adianta, por exemplo, pegarmos o fim das indicações políticas no âmbito do colegiado e não adotarmos mecanismos de controle que possam impedir que, quem quer que seja, maneje o órgão (Entrevistado/CP 07).

(...) quer dizer o corpo instrutivo diz uma coisa e quando vai para os conselheiros aquilo passa a ser outra coisa e é a partir desse “passar a ser outra coisa” que vem, de fato, a nossa preocupação. Porque passam a ser decisões contra os interesses da sociedade, os interesses da população e os interesses do povo. (Deputado Estadual, MUDATCE-RJ, 2017).

(...) os auditores, muitas vezes, verificavam aquela situação, constatavam as irregularidades, apontavam as falhas e, no entanto, como a estrutura é muito centralizada nos conselheiros e eles praticamente não são obrigados a acatar o que o auditor fez na avaliação técnica, era praticamente inócuo (Entrevistado/SCO 21).

(...) a auditoria não é o cartório da vara do juiz, não é uma unidade administrativa, é um órgão que funciona com servidores de carreira e que precisa funcionar sob um padrão nacional. Hoje nós temos uma assimetria que está na raiz de muitas crises que temos em vários estados (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

No que se refere ao papel da função ministerial, aspecto também englobado na discussão em torno da atuação dos TCs, verificou-se os seguintes núcleos de discussão: (i) importância do MPC no contexto dos TCs; (ii) independência dos Ministérios Públicos de Contas (MPC) em relação aos TCs e (iii) relação e integração dos MPCs com os outros ramos do Ministério Público, de acordo com os trechos abaixo.

(...) o parlamento não tem um ministério público especial. Eu tenho esse Ministério Público Especial porque o tribunal julga, porque a decisão dele tem eficácia de título executivo, ela não precisa ser discutida no Judiciário para cobrança. Então a Constituição previu um Ministério Público especializado em contas, em finanças, para dar concretude ao devido processo legal, daquele que tem as contas julgadas e inclusive pode ficar inelegível, pode ter os seus bens bloqueados, o que não ocorre no parlamento (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017)

(...) seria muito conveniente para a sociedade pública brasileira que os MPCs adquirissem autonomia plena, mas para que isso aconteça o caminho poderia ser outro. De deslocá-los dos TCs e lhes dar efetiva autonomia administrativa em um outro modelo, seja incorporando aos MP já existentes (...) ou transformando em um ramo autônomo, como existem os ramos dos MPs dos Estado e da União, com todas as garantias institucionais e todas prerrogativas funcionais que os demais MPs têm. Seriam de grande autonomia para a nação (Representante da Procuradoria Geral da República, Câmara dos Deputados, 2017)

Sobre o papel da função judicante, conforme já pontuados na parte da discussão sobre forma de composição e ingresso no colegiado, apenas se ressalta a principal tônica de discussão como a adstrita ao aspecto de sobrevalorização dos critérios políticos frente aos técnicos.

(...) na forma de composição e ingresso no colegiado, que é uma forma extremamente precária, ou uma forma questionável, existe uma sobrevalorização dos critérios políticos em detrimento dos técnicos (Entrevistado/CP 07).

E por último, o quinto aspecto foca na transparência institucional e das atividades de controle externo, situado a partir dos pontos relacionados ao baixo grau de visibilidade das ações institucionais, do trâmite processual e do teor dos processos, conforme relatos abaixo.

Eu diria que eu tenho menos visibilidade do que transparência e que os relatórios devem facilitar a vida da sociedade, da imprensa, sobre as questões principalmente de gestão administrativa (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

A previsão de instrumentos de participação social, como a instituição de um Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos TCs e MPCs, permitirá ainda maior aproximação entre os órgãos de controle e a sociedade, por meio da divulgação de resultados relevantes das auditorias, das decisões das cortes e as manifestações do MPC (Conti, 2016)

Um parlamentar federal que queira ter acesso a um relatório de auditoria que ainda não foi julgado pelo tribunal recebe um não, veja, um membro da casa que é titular do controle externo. Então o relatório de auditoria feito hoje não está disponível na internet para o parlamentar, nem para o MPF tomar ações de improbidade ou de persecução penal, se for o caso, nem para a sociedade exercer o controle social. (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

A transparência que é colocada para uma subsecretaria do Estado tem que ser a mesma transparência para os gastos dos TCs, não só para o TCU, para todos. (Entrevistado/SCO 20).

Ademais, de posse dos elementos centrais ao debate, foi possível identificar alguns elementos que remeteram à fatores de legitimidade associados aos TCs. A Tabela 17 revela que os *accounts* de legitimidade identificados a partir dos atores pesquisados podem se constituir, em primeira análise, como representações de fatores de legitimidade associados à dimensões como: (i) controle externo sobre a atividade organizacional, (ii) atividade processual, (iii) organizacional, (iv) jurisdicional (das decisões) e (v) de transparência e responsiva.

Tabela 17.

Aspectos centrais, *accounts* e fatores de legitimidade emergentes.

Aspectos Centrais	<i>Accounts</i> de legitimidade	Fator de legitimidade emergente
Ausência de controle externo sobre as atividades dos TCs	Criação de uma instância de controle externo para os TCs, por meio da criação do CNTC ou por intermédio da submissão dos membros dos TCs ao CNJ e do MPC do CNMP;	Associado à dimensão de controle sobre o órgão e sobre o decisor
Assimetria quanto ao processo de controle externo e estrutura organizacional dos TCs	Padronização do processo de controle externo e da estrutura organizacional dos TCs, por meio da aprovação de um Código Nacional de Processo de Controle Externo e da aprovação de uma Lei Orgânica Nacional;	Associado à dimensão processual e organizacional
Presença de atividade política nos TCs	Objetivação dos critérios de escolha dos membros e majorar a participação técnica nos TCs, por meio da regulamentação dos critérios de escolha dos membros dos TCs e alteração da composição da instância deliberativa;	Associada à dimensão das decisões (jurisdicional), do decisor e processual
Interferência entre as três funções: auditoria, ministerial e de julgamento	Segregação das funções de auditoria, ministerial e judicante, por meio da regulamentação das três funções, padronização do órgão de auditoria e manutenção da independência do MPC;	Associada à dimensão organizacional e processual e das decisões (jurisdicional)
Ausência de transparência institucional, incluindo as atividades de controle externo	Criar mecanismos de transparência institucional e processual para os TCs, por meio de um portal de transparência nacional e da divulgação ativa dos relatórios de auditoria de cada TC;	Associada à dimensão responsiva

Nota: Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme observado na Tabela 17, os *accounts* de legitimidade associados aos elementos centrais do debate sobre a reforma dos TCs, invocam diferentes fatores de legitimidade associado aos TCs. Tal constatação entra de acordo com a visão de que não existe um *continuum* entre ser legítimo e não legítimo, mas uma multiplicidade de fatores que interfere, constrói e sinaliza para a legitimidade organizacional. No caso do Tabela 17 em comento, os fatores de legitimidade estão associados à figura de um controlador externo, à dimensão de uniformização processual e de estrutura organizacional, à minimização de interferência e fomento à independência e regular funcionamento das funções que compõe os TCs e à transparência institucional e dos atos de controle externo, de modo que tais elementos sinalizam para uma discussão sobre a composição da legitimidade em torno dos TCs, dessa forma possibilitando uma atuação de atores pertencentes ao campo junto aos componentes mencionados. O trecho a seguir revela a permeabilidade entre o institucional e o organizacional.

(...) O que a gente precisa é trabalhar bem para que a gente consiga atingir um nível de acreditação social, ou seja, de segurança no que a gente faz, no formato posto hoje dificilmente nós conseguiremos conquistar a sociedade (...). As próprias matérias jornalísticas, elas deixam bem claro, ou seja, se tem algum evento em que foi identificado a propina de

algun Conselheiro, ela não vai dizer assim, ela vai dizer que o TCE é acusado de receber propina, ou seja, o TCE é um ente, o TCE é tão vítima quanto. (Entrevistado/CP 07).

Por fim, ainda em análise à Tabela 17, registra-se que os *accounts* de legitimidade utilizados no contexto deste trabalho tiveram como referência a legitimidade em torno da reforma dos TCs, bem como a legitimidade dos próprios TCs enquanto estrutura afeta ao debate. Sendo assim, uma vez relacionados os *accounts* aos fatores de legitimidade da terceira coluna da Tabela 17, aqueles representariam além de pontos de discussão, aspectos relacionados à fragilidade da legitimidade em torno dos TCs, já que ao difundir-se ao longo do campo, revelaram-se como instrumento de contestação das práticas vigentes.

4.3. O enquadramento do processo de mobilização em torno da reforma: a perspectiva legal, normativa e responsiva.

Esta seção teve como intuito visualizar, a partir da identificação dos pontos críticos associados ao debate e dos *accounts* de legitimidade, as movimentações em torno da reforma dos TCs. Com esse intuito, o processo de enquadramento da mobilização em torno da reforma foi observado sob três formas: como um processo legal associado à construção da legalidade e da significação legal, como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional e como um processo responsivo associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica. Os três níveis podem ser observados na Tabela 18.

Tabela 18.

Frames associados ao processo de mobilização em torno da reforma dos TCs.

<i>Frame</i>	Legal	Normativo	Responsivo
Tipo de reforma	Legal	Comportamental	Social
O papel dos atores	Mobilização junto a atores do campo legal (Legislativo e Judiciário)	Mobilização junto a dirigentes dos TCs	Mobilização junto a atores da sociedade civil organizada
Definição do problema	Um problema de regulação e significação legal	Um problema de comportamento organizacional	Um problema de invisibilidade social
Fonte do problema	Lacuna legal e significação legal	Comportamento político dos TCs	Ausência de conhecimento da sociedade sobre os TCs
Nível de mobilização	Campo legal (Legislativo e Judiciário)	Instância de gestão dos TCs	Sociedade civil organizada
Solução do problema	Alteração dos dispositivos legais e ressignificação legal	Alteração de comportamento dos TCs, do político para o técnico	Aumento da responsividade sobre a estrutura dos TCs
Cenário ideal	TC legalmente conforme	TC organizacionalmente legítimo	TC socialmente responsivo

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob o protagonismo das corporações ligadas aos profissionais dos TCs, os enquadramentos se deram a partir dos núcleos de sentido legal, normativo e responsivo, cujos tipos de reformas estão associados aos espectros legal, comportamental e social, respectivamente. Aliado a essas três perspectivas, o nível de mobilização dos atores se deu no campo organizacional, muito embora na perspectiva legal a mobilização tenha sido efetivada em uma maior proporção no campo legal, junto aos poderes Legislativo e Judiciário, na perspectiva normativa tenha se dado junto a dirigentes dos TCs, e na perspectiva responsiva tenha predominado a mobilização junto a atores da sociedade civil organizada.

Sob a ótica da definição do problema, na perspectiva legal, o problema é visto como de lacuna legal e significação legal, de modo que sua solução aponta para a alteração dos dispositivos legais e reconhecimento da significação sob uma lógica culturalista, apresentando como cenário ideal a figura do TC legalmente conforme, cujas regras estão demarcadas a partir de uma noção mais ampla e imbuída de valores sociais. Tal noção se aproxima da corrente que sinaliza para o desenvolvimento de uma teoria institucional-política, representada por investigações que buscam conhecer como as construções legais em nível de campo influenciam a elaboração de significado entre juízes e legisladores (Talesh, 2009).

Na perspectiva normativa, o problema é visto como um problema comportamental associado à dimensão organizacional, de modo que a solução apresentada como cenário ideal está associada à imagem do TC organizacionalmente legítimo, predominantemente técnico em detrimento das investidas políticas. Nesse segundo enquadramento nota-se a aplicação da noção de legitimidade associada à organização enquanto estrutura suportada por princípios afetos ao sistema social em que ela está inserida (Rossoni, 2016).

Na perspectiva responsiva, a leitura realizada para o problema foi percebida sob uma ótica social, ou seja, relacionada ao simbolismo e à infusão de valores sociais oriundos da participação social no processo. Sob essa roupagem, os TCs seriam apresentados a partir da noção ideal de TC institucionalmente responsivo, de forma a apresentar valores construídos no âmbito societal e reconhecidos como válidos, aproximando-se da noção de responsividade discutida por Kagan (2009).

Cumprido destacar, que se tratam de visões diferentes para interpretação e alcance do mesmo fenômeno, de modo que elas não são excludentes, apresentando pontos de contato bastante representativos. Assim, as mobilizações em torno dos três polos acontecem, em grande medida, de forma simultânea e com atores semelhantes. As noções de enquadramento apresentadas também reforçam os níveis de análise associados aos pontos de fertilidade entre os estudos organizacionais e sociolegais mencionados por Suchman e Edelman (1996), a

saber: o nível da ação, o nível do comportamento organizacional e o nível de sistemas de regras societárias, abrindo espaço para insights relevantes sobre (i) as organizações como atores sociais complexos de comportamento orientado por elementos técnicos e culturais; (ii) a compliance como elemento cultural, definida tanto do ponto de vista simbólico, quanto substantivo; e (iii) o simbolismo, operado em nível ambiental, como forma de promoção do isomorfismo institucional e da construção social da legalidade.

As subseções seguintes adentrarão no plano empírico relacionado a cada um dos enquadramentos, com o intuito de evidenciar suas particularidades e inter-relações.

4.3.1. Enquadramento Legal

Sob a ótica de processo de mobilização associado à legalidade e à (re)significação legal, foi possível observar: (i) as temáticas abordadas nas propostas de positividade de regras legais por meio de emendas à constituição, (ii) as sinalizações de engajamento organizacional entre atores e instituições jurídicas e legislativas e (iii) a expressão da construção da legalidade e da (re)significação legal como elementos emergentes do debate a partir de, em primeira instância, uma nova forma de enxergar os TCs e, em uma segunda instância, um aspecto contextual voltado para uma cultura legal brasileira detalhista e excessivamente positivada.

Em relação ao primeiro ponto de observação, o Apêndice B – Relação de propostas de emendas à constituição (PECs) analisadas revela que, não obstante a discussão no plano das ideias, a crítica ao atual modelo dos TCs não permanece apenas na lógica do debate, mas tem sido também proposta ao longo dos anos em sede do Poder Legislativo. Em 2002, Rocha já sinalizava para a expressiva quantidade de emendas constitucionais afetas à matéria, informando a existência, à época, de 46 proposições que afetavam o controle externo da União, dos estados, dos Distrito Federal e dos municípios, apontando para temáticas como a fixação de mandato ou de critérios para nomeação de membros dos TCs, a fixação e ampliação das competências institucionais dos TCs e, dentre outras questões, para a extinção dessas entidades (Rocha, 2002).

Ademais, Ramires e Neto (2015), ao tomarem como base o estudo de Rocha, avaliaram as propostas de emenda à constituição mais recentes, a saber: 15/2007, 30/2007, 75/2007, 90/2007 e 329/2013, traçando um comparativo a partir das seguintes temáticas emergentes das propostas: modelo de controle externo, existência de órgão superior de controle administrativo, hierarquia entre as cortes de contas, composição, forma de seleção e nomeação dos membros dos órgãos.

De posse dos estudos anteriores, o Apêndice B – Relação de propostas de emendas à constituição (PECs) analisadas, ao enumerar por assunto 40 propostas de emenda à constituição no período de 1995 a 2017, revelou que a discussão no âmbito do Legislativo sobre os TCs manteve traços de continuidade. Desse modo, ao observar a evolução das proposições conforme demonstrado no Apêndice B, constatou-se que as temáticas propostas circularam entre: fixação de mandato e quantidade de membros dos TCs (5 PECs), aperfeiçoamento/transferência de competências (3 PECs), critérios de nomeação e escolha de membros dos TCs (18 PECs), extinção dos TCs (6 PECs), forma de composição e criação de mecanismos de controle externo para os TCs (5 PECs), criação da auditoria de controle externo no âmbito dos TCs (1 PEC), padrão nacional para o processo de controle externo (1 PEC) e fixação dos TCs como órgãos permanentes (1 PEC).

Dessa forma, observa-se que as temáticas pautadas no âmbito do Legislativo refletem, em grande medida, os núcleos de debate formatados nos últimos anos, conforme se pôde enxergar na seção anterior a partir dos aspectos centrais do debate. No entanto, excetua-se a lógica de questionamento da legitimidade já que, no plano recente, a constatação é de uma transição das discussões em torno do questionamento da legitimidade associada à noção de extinção, para o questionamento associado à noção de aperfeiçoamento e aprimoramento dessas instituições. Cumpre salientar ainda que as discussões mais recentes conduzidas sob o prisma legal foram evidenciadas a partir de três PECs: a 329/2013, a 040/2016 e a 022/2017, de modo que a discussão a seguir estará centrada no engajamento legislativo em torno delas e de outros fenômenos.

No que se refere à mobilização em torno dos atores e organizações do campo legal relacionadas ao Legislativo, pode-se verificar a definição de mobilização a partir: (i) da contextualização do Legislativo, (ii) do alinhamento de posicionamento entre as organizações partícipes do debate e, (iii) da deliberação pela discussão de pontos divergentes na comissão de mérito.

Em relação à contextualização do Legislativo, foi possível depreender do contexto de análise elementos relacionados à (i) efemeridade e à ausência de interesse na discussão em face de acontecimentos críticos e outras demandas concorrentes e (ii) a ausência de legitimidade como elemento associado ao risco legislativo, conforme se pode verificar nos trechos abaixo.

No primeiro caso:

Quem diz tudo no Congresso são os líderes. É o presidente quem pauta, então os caras nunca mexeram, nem no momento mais crítico, quando prenderam o tribunal do Rio praticamente inteiro e começou a se discutir isso de novo. Esse debate durou pouco, uma semana, três

semanas. Daqui a pouco se prende um Ministro do TCU, vai se discutir de novo, mas não caminha (...) o Congresso não está interessado nisso. Não são textos que vão avançar (Entrevistado/M 15).

Essa é a essência da nossa reforma, hoje essa PEC para conseguir assinatura não é fácil, porque o momento é anticonrole. O momento hoje do parlamento é um momento anticonrole. O poder político hoje, embora esteja tentando ficar em sintonia com a sociedade, mas ele acha que os TCs já estão muito afoitos, muito rigorosos e fortalecer tecnicamente ainda mais seria perda de poder para eles (Entrevistado/CP 12).

No segundo caso:

(...) mas o Parlamento está cada vez mais enfraquecido e sem legitimidade. Então como é que você bota uma reforma em um ambiente desse? Não acreditamos que é um momento bom para apresentar alguma coisa que a gente acredite. Se for o momento de fazer emendas, nós também vamos procurar os parlamentares, mas nós não estamos confiando que o ambiente seja bom, tanto é que essa discussão está indo a fogo bem lento, em que pese os movimentos estarem grandes, lá dentro do parlamento o fogo está bem baixo (Entrevistado/CP 11).

Frente a esse contexto, como resposta organizacional, a mobilização ocorreu em torno de dois pontos: (i) da busca de uma agenda mínima entre as associações sobre a Reforma e (ii) da estratégia de avançar com as PECs no campo do Legislativo em termos da admissibilidade, para então discutir o ajuste dos pontos divergentes. No primeiro caso:

Eu quero dizer que para que essa campanha prospere, nós temos que buscar uma agenda mínima entre nós, há diferença de visões entre conselheiros, Procuradores, auditores, servidores e dentre eles próprios. Nós sabemos que existe uma ala conservadora e uma ala mais moderna em cada uma dessas entidades que eu mencionei de forma que, para alcançar a vitória, nós precisaremos buscar um convencimento (Presidente de corporação profissional, MUDATCERJ, 2017).

No segundo caso:

(...) a gente quer pautar a PEC 329 até a admissibilidade dela e na comissão especial a gente vai trabalhar as três PECs (Entrevistado/CP 3).

Existe diálogo, mas a gente não conseguiu sair da estaca zero das PECs. O ponto de tramitação de uma PEC é sua admissibilidade, o qual se analisa apenas sua constitucionalidade, depois é formada uma comissão especial para se discutir o mérito. Esse será o momento de construir um consenso, de construir um modelo possível, mas por enquanto cada associação está com a sua bandeira, com a sua proposta. (Entrevistado/CP 2).

Precisaremos de um movimento popular, acima das ideologias. Nós precisamos pedir apoio aos movimentos de esquerda e de direita desse país (...) cerca de 65 Deputados Federais já estão sendo visitados pela ANTC, FENASTC, AMPCON, CONACATE e outras instituições que ainda não se integraram formalmente ao MUDATC (Presidente de corporação profissional, MUDATCERJ, 2017).

Ainda no âmbito de movimentações em torno do Legislativo registra-se a contratação, por parte de uma das corporações profissionais ligadas aos TCs, de um escritório de assessoria parlamentar, sinalizando para uma estruturação da burocracia organizacional das entidades do campo no que diz respeito à atuação legislativa.

A ATRICON contratou, em Brasília, um escritório de Assessoria Parlamentar para fazer o acompanhamento no Congresso da tramitação de todos os projetos de interesse dos seus associados. (...) o objeto do contrato é acompanhar todos os processos que tenham relação

com os Tribunais de Contas: composição, direitos e prerrogativas dos membros, orçamento público e gestão; mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei das Licitações; criação do Conselho Nacional dos TCs, combate à corrupção, etc. (Notícia sítio, Atricon, 2015).

Em relação à frente de mobilização em relação ao Judiciário registra-se que, em que pese a sinalização de uma movimentação nesse sentido, um aprofundamento sobre essa frente não foi objeto deste estudo. No entanto foi possível observar uma estruturação das corporações no sentido de intervir neste espaço e, conseqüentemente, sobre a construção dos entendimentos ali firmados, bem como foi percebido debates semelhantes ao que já vinha sendo produzido no âmbito do Legislativo, principalmente ligado à crítica e à manutenção da legitimidade associada ao sistema de controle externo, conforme se pode depreender dos trechos abaixo.

A atuação da ATRICON no Judiciário foi fortalecida com a contratação do escritório de advocacia (...). À frente do escritório, os advogados (...) mapeiam e acompanham as ações de interesse da ATRICON e dos Tribunais de Contas, desde a elaboração de peças jurídicas até a sustentação oral no plenário do STF” (Revista, Atricon, 2017).

(...) a ATRICON sustenta também a tese de que a CF/88 promoveu o congelamento da estrutura de fiscalização das Contas públicas que vigorava a época da promulgação da CF/88, essa tese para ATRICON tem uma importância fundamental, porque o que tenha se verificado nos Estados Brasil afora é que quando o TC exerce de maneira rigorosa, moderada, mas rigorosa as suas atribuições, muitas vezes Assembleia Legislativa, as lideranças políticas locais buscam dividir criar os TCMs ou extinguir os TCMs existentes (Representante de corporação profissional, Supremo Tribunal Federal, 2017).

Ao avançar para uma lógica de significação associada à discussão em torno da legalidade associada ao debate e torno das cortes de contas, foi possível observar uma lógica de significação influenciada a partir de elementos como: (i) a ressignificação das cortes de contas como fato desencadeador e indutor de uma nova legalidade; e (ii) os aspectos culturais que remetem a uma cultura legal detalhista e excessivamente positivada como condutor de discussão sobre legalidade.

Sobre o primeiro aspecto, pode-se invocar o *continuum* entre o polo técnico e político, em grande medida desenhado a partir do reflexo sobre os TCs em relação ao Judiciário e Legislativo, como retrato da ressignificação em torno do papel e da legalidade associada a essas instituições, conforme se pode observar nas falas abaixo.

(...) nós estamos hoje diante de outro sentimento constitucional. Quando nós imaginamos os TCs como antessalas do legislativo, nós dificilmente compreendemos a possibilidade de órgãos como o CNJ controlá-los, mas quando nós observamos que sem a necessidade de outras mudanças do texto constitucional, a maneira com que nós percebemos os TCs está alterando, nós estamos mudando a constitucionalidade, por isso eu falo em sentimento constitucional. (Representante da advocacia, Câmara dos Deputados, 2017).

(...) muito se fala: o TC é um órgão auxiliar do poder Legislativo, como se a gente tivesse ali para digitar alguns relatórios para o Legislativo e não é isso. O TC é uma instituição independente, que não depende do funcionamento do Legislativo. Está no capítulo da Fiscalização e Controle, eu não diria que está dentro do Legislativo. A própria Constituição

quando estabelece a arquitetura, ao invés de fixar o Legislativo como espelho, estabeleceu o Judiciário, isto está no art. 73 da CF/88. Não bastasse isso, organicamente o tribunal precisa se assemelhar ao Judiciário e não ao Legislativo, porque se ele funciona segundo as bases do Legislativo, ele não vai passar uma ideia para a sociedade de que faz um devido processo legal, longe das paixões que são típicas do Legislativo (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Não precisamos alterar a constituição para fazer brotar do texto constitucional novos valores, permitindo a inelegibilidade de quem está condenado sem trânsito em julgado, sem mudar uma vírgula da constituição. E por que isso foi possível? Por conta dessa percepção inovadora de quem constrói a constituição diariamente, a constituição é construída todos os dias (Representante da Advocacia, Câmara dos Deputados, 2017).

(...) o TC julga, porque as decisões dele são decisões que, inclusive tem eficácia de título executivo, eu não tenho isso no parlamento. O parlamento fiscaliza tão somente o poder Executivo, (...) o TC fiscaliza todos os poderes, inclusive o Legislativo. Então eu não estou falando de um apêndice da Câmara e do Senado ali no prédio do TCU, não é a mesma coisa, muito pelo contrário, o espelho constitucional é todo o Judiciário (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Referente ao segundo caso, são invocados aspectos definidos a partir da lógica dos valores e construções sociais definidos em nível societal, bem como menciona-se aspectos culturais e que remetem a uma cultura legal detalhista e excessivamente positivada como fio condutor das discussões em torno da legalidade, conforme se pode visualizar a partir dos trechos abaixo.

Por certo não está na política a falha de comportamento daqueles que são escolhidos e sim talvez na sociedade, não existe uma sociedade, não existe um parlamento ou tribunais corruptos se a sociedade também não o for, parece-me que nós temos de repensar o modelo, mas sem afastar essa necessária reflexão política sobre o tema. (Representante da OAB, Câmara dos Deputados, 2017).

(...) é muito mais resposta para nossa cultura brasileira de um direito detalhado, de um direito que decorre do direito romano, em que os princípios e até regras expressas não são cumpridos. Então a gente faz uma lei para traduzir a Constituição e dizer o que é a objetivação de uma avaliação de reputação ilibada. Seria ele apresentar as certidões cíveis e criminais? Qual é a dificuldade disso? De exigir a certidão cível e criminal? (Entrevistado/CP 03)

A Constituição já diz o que é para ser feito né? A gente consegue ver quem tem uma reputação ilibada e quem não tem, a gente consegue ver quem tem conhecimentos notórios para integrar uma corte de TCs e quem não tem, mas devido a esses desmandos políticos isso não é cumprido. Então, talvez tenha que dar uma clareza maior ao que já devia ser muito claro, ao que já devia ser aplicado. (Entrevistado/SCO – 18).

(...) o Brasil é um país em que as coisas só têm uma mínima chance de funcionar se forem positivadas (...) é muito difícil uma coisa no Brasil acontecer sem que ela esteja especificamente prevista na lei. (...) por exemplo, os próprios critérios, os próprios requisitos constitucionais para o cargo de conselheiro e ministro, eles são requisitos mais exigentes do que para o ministro do supremo, mas como eles não são objetivados, não são cumpridos. O que significa notório saber? O que significa reputação ilibada? Como não tem nada que diga isso, claramente e objetivamente, isso não é respeitado. (Entrevistado/CP 08).

Dessa forma a visão recortada nesta seção vem reforçar a perspectiva denominada cultural normativa, em que as organizações buscam interagir com a lei com o fito de se enquadrar em uma realidade socialmente e culturalmente construída, uma vez que a lei é aqui

entendida a partir “princípios morais, papéis escritos e símbolos sagrados” (Edelman & Suchman, 1997, p. 482). Alinha-se também às perspectivas de incursão das organizações sobre o espaço legal, a partir das interações com o Legislativo e, em certa medida com o Judiciário, previstas nos estudos de (Talesh, 2009), em que se propôs o desenvolvimento de uma teoria “institucional-política” com o intuito de demonstrar como as construções legais protagonizadas pelas organizações em nível de campo organizacional influenciam a construção do significado legal entre legisladores e juízes.

4.3.2. Enquadramento Normativo

Como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional, foi possível observar: (i) a ressignificação do papel das corporações profissionais, enquanto mecanismo agêntico que expressa a atuação de entidade coletiva interessada, em primeiro momento, na representação coletiva e, em segundo momento, na regulação do campo organizacional e (ii) o desenho e aplicação de mecanismos influenciadores de *soft enforcement* a partir de programas como o PROMOEX e o QATC.

No que diz respeito ao primeiro fenômeno proposto, o Apêndice C – Mobilização das corporações profissionais no período de 2003 a 2017, composto pelas pautas propostas pelas corporações profissionais revela que ao longo do período de 2003 a 2017, demonstram que a deliberações que partiram das principais corporações ligadas aos TCs, por meio de suas agendas associativas, evoluíram de uma atuação estritamente corporativa e de socialização entre associados, para uma interlocução com pautas mais direcionadas ao aprimoramento dos TCs enquanto sistemas.

Nesse sentido, foi possível observar que temáticas afetas às mais diversas dimensões, seja no campo da representação simbólica e de formação de identidade organizacional, seja sobre aspectos estruturais, seja sobre a mudança de comportamento organizacional, ou até mesmo sobre as dimensões relacional dos TCs e de atuação e direcionamento com base em instrumentos e deliberações das corporações profissionais.

Sobre o primeiro aspecto, relacionado às discussões no campo simbólico e de representação da identidade organizacional dos TCs, observou-se o reforço de questões como definição das nomenclaturas para os cargos que compõe os TCs como, Procurador de Contas, Conselheiro Substituto e Auditor de Controle Externo; associação da atividade dos TCs e dos MPCs à lógica de combate à corrupção; afirmações sobre questões de independência e autonomia das funções envolvidas no debate tais como: de auditoria, ministerial e judicante;

invocação da profissionalização do serviço público; repúdio a desvios de comportamento no âmbito dos TCs e defesa da democratização no âmbito desses órgãos.

No que se refere à segunda dimensão, referente à aspectos estruturais, foi possível observar uma discussão em torno de questões como: a criação do conselho nacional dos TCs, a reformulação da estrutura e composição do pleno, os requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs, a criação de uma lei processual única, o combate ao nepotismo e a cargos comissionados, a aplicação do modelo constitucional preceituado para os TCs e a valorização dos relatórios e pareceres técnicos da auditora e do MPC.

Já para a terceira dimensão, afeta aos aspectos de mudança de comportamento organizacional, constatou-se itens relacionados ao direcionamento de atuação preventiva e pedagógica para os TCs, à internacionalização de atividades, à adoção de normas de auditorias governamentais, à abertura ao controle social, à definição de atuação em áreas prioritárias como educação, saúde e meio ambiente e ao fortalecimento das auditorias operacionais, das corregedorias, das ouvidorias, das auditorias conjuntas, das unidades de inteligência e do planejamento e tecnologia da informação no âmbito dos TCs.

Para a dimensão relacional, foi observado o predomínio de itens relacionados às questões como: interação dos TCs com o Legislativo, Judiciário, órgãos fiscalizados e de controle interno; intercâmbio com ISCs de outros países e entre os próprios TCs a partir das redes de comunicação, de inteligência de controle externo, e interlocução com a sociedade e os movimentos organizados em torno dos TCs, como o MUDATC.

Por fim, no tocante às discussões sobre o direcionamento com base na atuação das corporações profissionais, foi possível captar menções de defesa ao PROMOEX, ao Marco de Medição de desempenho – MMD-TC, aos manuais de boas práticas e às diretrizes de atuação da ATRICON para os TCs. Além do mais, pontua-se ainda o engajamento social, legislativo e judicial por parte das corporações profissionais, em função, dentre outras questões, da defesa de prerrogativas dos TCs e o direcionamento de ações a partir de mecanismos oriundos da burocracia organizacional das corporações profissionais, a exemplo do planejamento estratégico da ATRICON e do IRB.

Ainda sobre a ressignificação do papel das corporações profissionais, evidências demonstraram, sob uma primeira ótica, as corporações profissionais como organizações muito próximas do jogo político-corporativista, caracterizando-as a partir das rotinas de integração e socialização.

(...) as associações nunca foram boas fontes, porque eu acho que elas fazem no ativismo muito próximo do jogo político e do corporativismo (Entrevistado/M 14).

(...) esse debate evoluiu muito, não é um debate exclusivamente corporativo, mas eu acho que ele ainda continua sendo muito corporativo e por isso eu vejo muitas distinções nas posições das organizações. (Entrevistado/J 13).

(...) associação de classe mesmo, fazia festinha, encontrava, fazia convênios para ter desconto, discutia salário, algo assim. Nada relacionado ao sistema, tanto que pouca gente participava, não tinha expressividade. Era uma coisa de classe normal. (Entrevistado/CP 11).

Em que pese as investidas de cunho corporativista, foi possível constatar ainda posições intermediárias, em que se verificou um papel de fiscalização e vigilância do sistema de controle externo por parte das corporações profissionais, posicionamento pautado principalmente em função da ausência de efetividade dos instrumentos formais de acompanhamento como, por exemplo, as corregedorias.

(...) o controle efetivo mesmo é o controle social, que a imprensa faz, que as associações fazem, até porque em geral elas são muito prejudicadas pelos Ministros. (...) Então elas são bem importantes, fazem o lobby corporativo, mas funcionam também no papel de fiscalização das autoridades (Entrevistado/M 15).

Sob uma outra ótica, foi possível evidenciar uma segunda visão das corporações profissionais, desta vez menos vinculada ao corporativismo funcional e mais ligada ao debate estrutural e propositivo sobre o sistema de controle externo, em especial decorrente do vínculo entre servidores e organizações proporcionado pela atividade pública e como forma de invocar a responsividade e a legitimidade da atuação organizacional.

(...) a associação não compactua com aquele corporativismo insalubre, (...) trabalha em prol do reconhecimento da carreira do auditor, da essencialidade da carreira do auditor de controle externo, sem trabalhar em cima apenas de remuneração (Entrevistado/CP 10).

Há uma conscientização muito grande dessa estrutura associativa dos servidores públicos, porque a relação dos servidores com suas instituições é muito forte. Diferentemente do sindicalismo da iniciativa privada, se você mencionar a empresa “B”, a empresa “C”, não tem um vínculo maior com o seu empregador, mas nós temos um vínculo muito grande com as nossas instituições (Entrevistado/SCO 19).

(...) as instituições que não demonstram que estão cumprindo a sua missão constitucional, elas tendem a ser mais questionadas. (...) é preciso deixar bem claro que os nossos interesses não são meramente classistas, são interesses institucionais, por isso essa pauta comum, de aperfeiçoamento do controle, tende a ser mais bem aceita pela sociedade. Foi exatamente por isso que o movimento sindical acabou ficando enfraquecido, porque quando você prega tão somente interesses classistas, sem associar com os interesses da sociedade, a gente acaba ficando desacreditado (Entrevistado/CP 07).

Ademais, a respeito desse cenário organizacional ressalta-se ainda a identificação de um segundo plano normativo, delineado a partir do desenho de mecanismos de *soft enforcement*, especificamente a partir da implementação de programas como o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX e o Programa Qualidade e Agilidade nos TCs - QATC.

No que diz respeito ao primeiro programa, denominado Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, foi possível observar

que a construção da parceria teve origem exógena ao sistema dos TCs, muito embora posteriormente tenha recebido apoio institucional de entidades pertencentes ao campo organizacional, observou-se ainda que, embora desenhado sob uma ótica de fomento à indução de aperfeiçoamento do sistema, a percepção do programa resultou, em grande medida, em um caráter de estruturação e de oferta de recursos para o sistema dos TCs, sem adentrar efetivamente em uma discussão sistêmica e estrutural.

O PROMOEX foi coisa meio de cima para baixo. Foi iniciativa do Ministério do Orçamento e Gestão (...) não partiu do sistema de controle. Tinha recurso para quem quisesse se modernizar, de modo que cada TC fazia o seu convênio direto, com algumas condições. A partir de então os TCs começaram a formar uma rede, porque na verdade a Constituição coloca os TCs fragmentados. (Entrevistado/CP 11).

Ressalta-se que o PROMOEX foi desenhado e aplicado entre 2006 e 2013 (Silva & Mário, 2015) a partir de uma parceria entre os TCs e o Governo Federal, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e que seu objetivo, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), focou na modernização e integração dos órgãos de controle externo nacionais em cinco frentes temáticas: (i) integração externa, (ii) planejamento e controle de gestão, (iii) métodos e processos de trabalho, (iv) tecnologia da informação e (v) estrutura e gestão dos recursos humanos. Para Silva e Mário (2015) existem três fases importantes para se analisar o contexto dos TCs: uma fase pré-Promoex, outra fase intermediária relacionada à implementação das ações previstas na iniciativa e a fase pós-Promoex, demonstrando que se trata de um marco na vida institucional dessas organizações.

Ademais, em um segundo momento após o PROMOEX, foi possível observar a atuação da corporação profissional denominada ATRICON no âmbito do Programa Qualidade e Agilidade dos TCs (QATC), segmentado por duas frentes, conforme se pode observar abaixo.

Resoluções/diretrizes, por meio das quais a ATRICON faz recomendações aos TCs, e pelo Marco de Medição de Desempenho dos TCs (MMD-TC), que avalia os TCs com base em mais de 500 critérios, formulados em sintonia com as melhores normas e práticas internacionais (Atricon, 2017, p. 9).

Pode-se observar ainda a percepção dessa iniciativa como forma de reposta organizacional ao contexto vivenciado pelos TCs, de modo fazer emergir a representação de produto prático e rápido, associado à mudança do sistema.

(...) a gente precisa de produtos mais práticos, mais rápidos, que possam fazer uma pequena revolução no sistema. Embora tudo isso venha evoluindo de uma maneira rápida (...), ao mesmo tempo, você tem a extinção de um TCM no Ceará, decisões do Supremo retirando competências importantes e, no âmbito da União, Leis de Diretrizes Orçamentárias restringindo poderes do TCU em cautelares de obras e em outras situações. Então tem flancos aí sendo atacados e muita coisa ao mesmo tempo. (Entrevistado/CP 11).

É no âmbito desse programa, que se revela o principal ponto de reforço da ideia de ressignificação das corporações profissionais, uma vez que, a partir de uma reposta organizacional associada ao aprimoramento institucional, abriu-se uma nova frente de discussão no campo organizacional, fundada sob a ótica de intervenção de uma corporação profissional, em algumas ocasiões comparada a atuação que o CNJ tem para com o Poder Judiciário.

A muitos pode parecer surpreendente que uma associação de classe tenha adotado o aprimoramento institucional – e não a defesa corporativa de sua categoria – como bússola de seu trabalho, mas foi essa opção feita a partir de 2012 (Atricon, 2017, p. 9).

A ATRICON é um ator ainda mais forte e mais influente nesse cenário (...) porque antes ela atuava mais como a associação de classe mesmo, corporativa, você via que os encontros deles tinham mais a parte social, e hoje atua muito como um órgão semelhante ao CNJ. Então é um órgão que tem tentado ter influência na atuação dos TCs (...) não pode obrigar, mas tem estimulado com o MMD-TC, com os índices de efetividade dos TCs e a edição de resoluções voltadas para a uniformização dos TCs (Entrevistado/A 01).

Desse modo, no âmbito do QATC, a primeira parte da iniciativa contempla a expectativa de intervenção baseada na elaboração de resoluções e diretrizes para os TCs, dispondo sobre os mais diversos assuntos, tais como: agilidade no julgamento de processos, controle externo concomitante, organização e funcionamento dos TCs, controle interno dos TCs e jurisdicionados, funcionamento de ouvidorias e corregedorias, por exemplo, conforme se pode observar na Tabela 19, que contempla as resoluções elaboradas pela entidade.

Tabela 19.

Resolução e diretrizes da ATRICON por temática.

Número	Tema
01/2014	Agilidade no julgamento de processos e gerenciamento de prazos pelos Tribunais de Contas do Brasil.
02/2014	Controle externo concomitante: instrumento de efetividade dos Tribunais de Contas do Brasil.
03/2014	Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil.
04/2014	Controle interno: instrumento de eficiência dos Tribunais de Contas do Brasil.
05/2014	Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados.
06/2014	Divulgação de decisões e de pautas de julgamento como instrumento de comunicação dos Tribunais de Contas do Brasil com o público externo de interesse e com a sociedade.
07/2014	Gestão de informações estratégicas pelos Tribunais de Contas do Brasil: instrumento de efetividade do controle externo.
08/2014	Os Tribunais de Contas do Brasil e o controle do cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93: ordem nos pagamentos públicos.
09/2014	Os Tribunais de Contas e o desenvolvimento local: controle do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas.
01/2014 (Atricon/CCOR)	Corregedorias: instrumentos de eficiência, eficácia e efetividade dos Tribunais de Contas.

02/2014 (Atricon/CCOR)	Ouvidorias: instrumentos de interação dos Tribunais de Contas do Brasil com a sociedade.
03/2015	Controle externo nas despesas com educação
04/2015	Controle externo do planejamento e da execução de obras e serviços de engenharia
06/2016	Controle externo da receita e da renúncia de receitas.

Nota: Fonte: (Atricon, 2017, pp. 19-20)

Sobre a segunda parte, em que se construiu um marco de medição e desempenho para os TCs, frisa-se que a ferramenta propõe a desenvolver uma “avaliação dos Tribunais de Contas com respeito à utilização de boas práticas de organização e funcionamento” (Atricon, 2017, p. 23). Menciona-se ainda que a iniciativa é estruturada de maneira semelhante ao *Supreme Audit Institutions – Performance Measurement Framework* (SAI-PMF), ferramenta desenvolvida pela INTOSAI, de modo a apresentar estrutura lógica a partir dos elementos de domínio, indicadores, dimensões e critérios, e abordando dentro dessa estrutura assuntos, dentre outros, como; composição constitucional, prazo de julgamento de processos, planejamento estratégico, comunicação e transparência e normas de auditoria (Atricon, 2017).

Nesse sentido, ainda em sede do MMD-TC, algumas percepções emergiram, como as relacionadas às estratégias de manutenção e adesão da ferramenta pelo sistema de TCs e a dispensa de ranqueamento e divulgação dos resultados obtidos pela ferramenta.

Foi um momento riquíssimo para enfrentar as nossas próprias mazelas. O que não é uniforme, vamos uniformizar, o que a gente não tem, vamos tentar buscar. Só foi possível a adesão voluntária, porque não é ranqueado e porque não é exposto (Entrevistado/CP 11).

Por outro lado, outras frentes de percepção pontuaram a função de marco de medição enquanto instância de conhecimento e não, efetivamente, de atuação, principalmente em função da sua autoria ser demarcada por uma corporação profissional com natureza de imposição e coerção ao cumprimento limitada. Nesse contexto, foi possível captar também a percepção da natureza de adesão ao marco como vontade associada à dimensão de construção coletiva imprimida pelos TCs.

Os marcos, eles nos permitem conhecer o sistema, mas na medida em que não são publicados, na medida em que não se leva em consideração os dados obtidos, não se permite o reconhecimento de deficiências (...) e é claro, a gente há de convir, que o marco é feito por uma entidade classista e ela não tem a força de impor comportamento. (Entrevistado/CP 07).

(...) então quem está na frente sabe que quem está atrás precisa subir, tem consciência em relação a isso. O mais legal de tudo é a adesão voluntária partir de uma vontade de construir coletiva. (Entrevistado/CP 11).

De posse do que foi apresentado acima, ressalta-se que a dimensão de movimentação normativa não integra o cenário de forma isolada, mas que se constitui enquanto complementação das outras dimensões abordadas neste estudo, principalmente em função da centralidade de atuação das corporações profissionais nas três frentes de mobilização: legal,

normativa e responsiva. A próxima seção tratará das movimentações ligadas à dimensão responsiva do campo, sinalizando para elementos que apontem para a integração entre grupos das esferas política e jurídica.

4.3.3. Enquadramento Responsivo

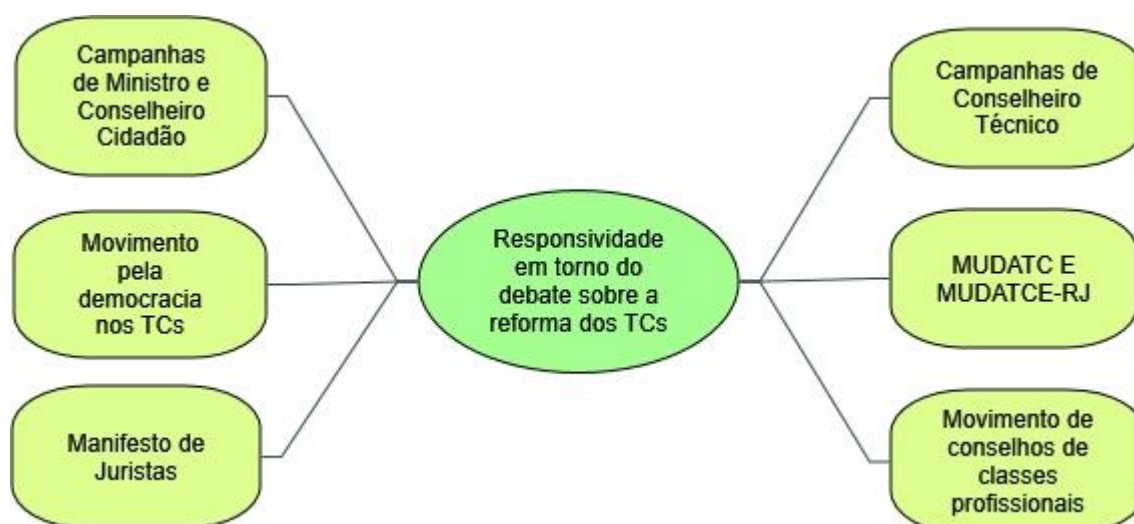
Como um processo responsivo, associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica, foi possível observar: (i) a inserção, principalmente na segunda década analisada, ou seja, a partir de 2011, de grupos da sociedade civil organizada no debate e (ii) a identificação da centralidade do movimento de responsividade em torno da atuação das corporações profissionais.

Dessa forma, é a partir da noção de responsividade legal, criada por meio dos embates entre a justiça substantiva e o formalismo legal e definida a partir da premissa de que “o poder da lei não provém apenas da tradição ou de sua genealogia formal, mas também de sua capacidade de persuasão como boa política” (Kagan, 2009, p. 34), que se defende uma noção de responsividade associada ao debate em torno dos TCs, de modo a compreender que as instâncias formais são moldadas a partir do contexto e valores sociais que as cercam.

Nesse sentido a Figura 4, elenca alguns movimentos associados à responsividade em torno do debate sobre a reforma dos TCs como: campanhas de ministro e conselheiro cidadão, movimentos pela democracia nos TCs, manifestos de juristas, entre outros.

Figura 4.

Movimentos associados à responsividade em torno da reforma dos TCs



Nota: Fonte: elaborado pelo autor.

No que se refere às campanhas de ministro e conselheiro cidadão, observa-se que seu primeiro registro foi marcado por uma candidatura ao cargo de ministro do TCU com base em uma sustentação de despolitização da corte, em 2011. A partir de então, a iniciativa foi espalhada por diversos estados e evoluiu para a disseminação da noção de que os TCs e seus cargos são de acesso à sociedade como um todo, de modo que o processo de escolha deva ser transparente e democrático para que qualquer cidadão que queira e possa pleiteá-lo.

(...) nós fizemos um movimento quando surgiu uma vaga de conselheiro do TC (...) pegamos essa ideia do que aconteceu no TCU na ocasião (...) para tentar influenciar na indicação de conselheiros, então fizemos o primeiro conselheiro cidadão. (Entrevistado/SCO 19).

O conselheiro cidadão é uma proposta (...) dentro do quadro normativo atual, você procura democratizar e qualificar a escolha do órgão político. Porque a escolha, a indicação política, não era para ser uma indicação de político. A Assembleia Legislativa, o Congresso Nacional, iriam escolher aquele cidadão ultra qualificado pela sua trajetória, para cumprir essa função técnica especializada de julgamento de contas, de fiscalização da administração pública. Não era nunca para ser um reserva de mercado para Deputados, que desistem de disputar uma eleição, ou Senadores. Então, enquanto não tem reforma, o conselheiro cidadão busca qualificar o processo atual. (Entrevistado/CP 02).

(...) a gente precisa ter uma institucionalidade, a gente precisa ter um arcabouço normativo, para que a gente não precise toda hora fazer protesto. Porque, na verdade, as campanhas de Conselheiro Cidadão são uma forma de fazer protesto, é uma forma de protestar contra um modelo de indicação que sempre é numa correria, de afogadilho, para que eles possam indicar algumas pessoas que não cumprem requisitos e ter o mínimo de desgaste possível. (Entrevistado/CP 03).

Já a campanha de conselheiro técnico (Pessoa, 2017), traz uma noção de tecnicidade para a escolha, principalmente partindo das carreiras técnicas que compõem os TCs, de modo que o nome indicado e apoiado pela população tenha respaldo nos critérios definidos pela constituição. Ambas as movimentações buscam qualificar o modelo atual proposto para os TCs.

(...) considerando que os interesses não são meramente classistas, são interesses institucionais, ou seja, todos se unem em busca do aperfeiçoamento. É a partir daí que surge o MUDATC, é a partir daí que surgem as campanhas de conselheiro cidadão, que diverge da campanha conselheiro técnico. A campanha conselheiro técnico, eu diria que está centrada em arregimentar um técnico do controle externo para poder conduzir esse processo de eleição, diferente da campanha conselheiro cidadão, em que eu posso arregimentar alguém da sociedade, técnico ou não. Mas de qualquer modo a união dessas entidades classistas, seja em defesa de uma campanha de conselheiro cidadão ou técnico, dá-se com esse objetivo de aperfeiçoar o sistema, de garantir que o sistema como um todo, ou seja, sem atalhos, permaneça hígido (Entrevistado/CP 07).

Sobre o movimento de juristas (Conjur, 2017; Conti, 2016 e 2017), tal iniciativa surgiu em função de uma discussão sobre a constitucionalidade da fiscalização dos TCs pelo CNJ, de modo a viabilizar a construção e sustentação de um consenso mínimo sobre a juridicidade de determinado argumento, demonstrando uma dimensão da responsividade associada à legalidade.

(...) a ideia surgiu em um dos momentos em que uma das PECs estava sendo discutida (...) e o intuito foi tentar ter um consenso mínimo jurídico a respeito de um futuro modelo. (...) o que os juristas concordam é que o modelo atual é um dos piores que existe e o consenso mínimo é que a indicação política não pode prevalecer. Então pelo menos deveria prevalecer a composição técnica, independente de quantos, de onde viriam, enfim (Entrevistado/A 01).

(...) surgiu esse argumento da inconstitucionalidade “será que é inconstitucional?” Vamos debater então com os juristas. Mas esse é o argumento jurídico, o que se quer na verdade é travar a discussão (Entrevistado/CP 02).

O MUDATC apresenta uma dinâmica mais abrangente, de modo a tentar, a partir das corporações profissionais, ampliar o debate sobre o aprimoramento dos TCs. Esse movimento surgiu principalmente em função da abertura de diálogo pelas redes sociais.

(...) o principal objetivo do MUDATC é estabelecer um diálogo com a sociedade, especialmente utilizando as redes sociais como uma dinâmica que hoje sustenta a maioria dos debates, porque há uma ausência de debate de qualidade nos grandes meios de comunicação. (...) quando a gente ouve a sociedade, os jornalistas, os intelectuais, as pessoas do povo, eles nos dizem que não é aceitável, exigem completa transparência (...) Então o MUDATC é uma plataforma, um diálogo que se abriu e que procura se aproximar da sociedade para ouvir o que ela tem a dizer (...) (Entrevistado/CP 06).

O MUDATC é um movimento das associações, capitaneado pela AMPCON, pelo CONACATE, pela FENASTC e pela ANTC, e a gente tenta incorporar e fazer com que ele cresça, que ele possa ser de toda sociedade, e se não for, não vai ter reforma nenhuma em TC. Se não for a sociedade querendo, querendo muito, não vai acontecer (Entrevistado/CP 02).

(...) precisamos de uma agenda mínima, respeitar as diferenças, até porque se chegarmos no debate nacional (...) as pessoas não vão acreditar, vão dizer: tem algum acordo corporativista aí. Então no MUDATC, precisamos ser transparentes entre nós, transparentes com a sociedade, mostrar o que pretendemos e tentar adiar as grandes batalhas que nos dividem em nome de uma unidade (Presidente de corporação profissional, MUDATCE-RJ, 2017)

Desse modo, a noção de responsividade associada ao debate em torno da reforma parte principalmente da ideia de que é preciso um controle não apenas formal dessas estruturas, mas a necessidade de infundi-las com valores sociais oriundos do contexto de imersão social, conforme se pode observar no trecho abaixo.

Um dos órgãos que são avaliados nas pesquisas que nós fazemos são os TCs, eles são os mais mal avaliados, há muito tempo. Os TCs são desconhecidos, praticamente, da população e você vê que não são efetivos. (...) Só confiar nas instituições cegamente não vai resolver. Agora elas são importantes, mas acho que há uma necessidade da sociedade civil se organizar (Entrevistado/SCO 21).

Ocorre que, sob uma ótica específica, foram apresentados posicionamentos destacando que se tratam ainda de movimentos, em grande medida, endógenos ao sistema, de modo que há ainda pouca repercussão na acepção mais ampla de sociedade.

(...) mesmo movimentos como conselheiro cidadão e outros tantos mostram que não têm sido muito acolhidos por parte das entidades que escolhem conselheiros. Isso só vai funcionar quando outras entidades também se engajaram, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Poder Judiciário, que hoje é um lava-mãos muito grande no tocante à escolha dos membros. O Legislativo não faz sua parte, de cumprir os requisitos da Constituição e o Judiciário também não faz a sua, entendendo que não pode se imiscuir nos critérios (Entrevistado/A 01).

(...) são movimentos que nascem dos próprios TCs, dos servidores, de representantes do Ministério Público, a população mesmo não aderiu. Se você olhar bem a OAB não aderiu completamente, os movimentos civis organizados não aderiram completamente, o cidadão pulverizado não aderiu completamente. São movimentos que estão muito umbilicais, mas eu acho que eles poderiam crescer mais (...) (Entrevista/CP 11).

No que diz respeito à responsividade fruto da integração entre as instâncias legais e não legais, menciona-se o movimento de inter-relacionamento entre as duas instâncias de modo repercutir no campo sob o aspecto de problematização/solução.

(...) as causas têm sido vistas lá em Brasília. Elas são difíceis de serem compreendidas pela sociedade, em grande medida por serem causas mais técnicas, mais áridas, mais difíceis de serem perseguidas (...) mas eu quero convocar todos aqui, pedir ajuda de todos e dizer que é importante a gente está junto (...) com quem mais quiser vir e tentar chamar atenção da sociedade para que haja pressão na Câmara para que essa PEC avance, senão ela não será aprovada (Deputado Federal, MUDATCE-RJ, 2017).

Por fim, conforme se pode observar do Apêndice D – Mobilizações da sociedade civil organizada em torno dos TCs, é possível identificar, a partir de 2011, a evolução da participação de alguns movimentos em torno do debate sobre a reforma dos TCs sobre os mais diversos aspectos: apoio a candidaturas de cargos deliberativos ligados aos TCs, mobilização em torno da significação dos dispositivos legais ligados ao processo de escolha dos membros dos TCs, movimentos de cunho mais amplo e associados à democratização e defesa contra a corrupção nos TCs, movimentos associados à legalidade, a despeito do movimento de juristas, dentre outros. Tal fato, no entanto, sinaliza para uma responsividade no debate, já que sob essa perspectiva, as organizações são constantemente estudadas e redesenhadas “a fim de aperfeiçoar sua capacidade de atender às expectativas públicas” e estão “profundamente impregnadas por valores de justiça” (Kagan, 2009, p. 35).

(...) esse é um momento de aprimoramento, os dados da realidade nos impõem tratar de reformas importantes e pontos cruciais que dizem respeito a um modelo de controle externo. Então mesmo reconhecendo esses avanços, a realidade mostra que o tema TCs exige um debate com a sociedade, com a academia, mas sobretudo com o parlamento, o local onde acontecem as mudanças, e parte dessas mudanças, uma parte delas depende de nós, do nosso dia a dia, sem qualquer alteração constitucional (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017)

Como você defende a não extinção de um TC que acaba de aprovar as contas de um prefeito com 140 ressalvas? Como que você defende a existência de um TC como esse? E eu falei assim: se nós pegarmos lá atrás, antes da existência do TC (...) e passássemos pelos mesmos critérios de aferição dessas contas, de verificação, de auditoria, nós não encontraríamos 140 ressalvas, nós encontraríamos 140.000 ressalvas. A simples existência dos TCs já faz com que o ordenador de despesa, com que o gestor, na hora de colocar a assinatura dele no documento, pense duas vezes. Agora imagina então esse TC aprimorado, cumprindo com força e com eficácia o seu papel (Entrevistado/SCO 19).

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Retomando o que foi proposto no início deste estudo, o objetivo principal deste trabalho foi o de investigar como *accounts* de legitimidade e estratégias de enquadramento conduzidas por diferentes categorias de atores legais e não legais se manifestaram no debate acerca da legalidade da reforma dos TCs brasileiros. Nesse sentido, sob uma ótica culturalista, compreendeu-se o debate sobre a reforma como um campo de diálogo e discussão que, no período de 2000 a 2017, permitiu a moldagem da legitimidade dos TCs, organizações de aplicação da lei responsáveis pelo controle de recursos públicos.

A partir deste intuito inicial, em primeiro lugar, descreveu-se o processo de mobilização em torno da reforma. Em segundo lugar, analisou-se os argumentos centrais usados por diferentes categorias de atores. Então, identificou-se, por meio dos *accounts* de legitimidade da reforma, os fatores de legitimidade emergentes e os enquadramentos do processo de mobilização.

Os resultados mostraram que os TCs historicamente tiveram sua legitimidade questionada, sendo passíveis de discussões tanto no nível legal, normativo e responsivo, destacando como incidentes críticos no período fatores como: inovações legislativas e atividades judiciais afetas à área de controle, internacionalização de dimensão relacional e dos parâmetros de atuação dos TCs e aumento da pressão sobre os TCs por parte, inicialmente de grupos com o objetivo de extingui-los, e mais recentemente por grupos com o objetivos de aprimorá-los.

Ainda sob a ótica de resultados, foi possível demonstrar que os aspectos centrais do debate estão associados à ausência de controle externo sobre as atividades dos TCs, à assimetria processual e de estrutura organizacional entre os TCs, à presença de atividade política nos TCs, à interferência entre as três funções que compõe os TCs, a saber: de auditoria, ministerial e judicante e, por último, à ausência de transparência institucional e atividades de controle externo. Dos aspectos centrais em torno do debate emergiram também, a partir dos *accounts* de legitimidade, fatores de legitimidade emergentes associados às dimensões (i) de controle sobre o órgão e sobre o decisor, (ii) processual, (iii) organizacional, (iv) das decisões (jurisdicional), (v) do decisor e (vi) responsiva.

Além do mais, observou-se o enquadramento do processo de mobilização em torno da reforma sob três formas: como um processo legal associado à construção do significado legal, como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível

interorganizacional e como um processo responsivo associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica.

Sob a ótica de processo de mobilização associado à legalidade e à (re)significação legal, foi possível observar: (i) as temáticas abordadas nas propostas de positividade de regras legais por meio de emendas à constituição, (ii) as sinalizações de engajamento organizacional entre atores e instituições jurídicas e legislativas e (iii) a expressão da construção da legalidade e da (re)significação legal como elementos emergentes do debate a partir de, em primeira instância, uma nova forma de enxergar os TCs e, em uma segunda instância, um aspecto contextual voltado para uma cultura legal brasileira detalhista e excessivamente positivada.

Como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional, foi possível observar: (i) a ressignificação do papel das corporações profissionais, enquanto mecanismo agêntico que expressa a atuação de entidade coletiva interessada, em primeiro momento, na representação coletiva e, em segundo momento, na regulação do campo organizacional e, (ii) o desenho e aplicação de mecanismos de *soft enforcement* a partir de programas como o PROMOEX e o QATC.

Como um processo responsivo, associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica, foi possível observar: (i) a inserção, principalmente na segunda década analisada, ou seja, a partir de 2011, de grupos da sociedade civil organizada no debate e (ii) a identificação da centralidade do movimento de responsividade em torno da atuação das corporações profissionais.

Registra-se ainda que, em grande medida e de modo transversal, as corporações profissionais apresentaram papel relevante ao estudo, tanto ao mediar e traduzir o debate em torno da reforma dos TCs, como ao construir estratégias de intervenção nos espaços de construção de legalidade, como o Poder Judiciário e Legislativo, e assumir o papel de centralização do processo de responsividade em torno do campo. Desse modo, uma vez observada a extrapolação do rosto convencional atribuído a essas organizações, foi possível constatar o papel central desses atores na construção e significação dos aspectos de legalidade e legitimidade em torno do campo, sugerindo uma visão mais ampla e levantando elementos de sustentação para a suposição de que, em certo sentido, o debate em torno da reforma dos TCs é ancorado pela atuação e articulação desses atores. Tal percepção pode ancorar estudos posteriores em que se busque verificar o processo de mudança e o papel agêntico de atores estratégicos em nível de campo.

Salienta-se ainda que esta pesquisa apresentou algumas limitações que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, menciona-se a delimitação temporal do estudo, podendo ser ampliada em estudo futuros para o período pós CF/88 ou períodos anteriores. O viés de análise por parte do pesquisador, profissional ligado ao contexto organizacional objeto do estudo, e a própria pesquisa qualitativa, cuja essência remete a um forte componente interpretativo, e por consequência subjetivo, também se constituíram como fatores de limitação do estudo. Nesse sentido, registra-se que tais situações foram minimizadas em função do balizamento teórico da análise e da triangulação de fontes e de informantes utilizados na pesquisa.

Sob o prisma de recomendações futuras, sugere-se o desenvolvimento de uma agenda em duas frentes: a primeira relacionada às possibilidades de melhoria quanto aos aspectos metodológicos utilizados no contexto desta pesquisa e a segunda relacionada ao aprofundamento de investigações sobre aspectos específicos identificados a partir dos resultados deste estudo.

Nesse sentido, como primeiro argumento, sugere-se a ampliação do recorte temporal a ser proposto para o estudo com o intuito de compreender, dentre de um espectro temporal mais amplo e diversificado, a dinâmica de construção da legitimidade em torno dos TCs, pois como se pode observar com o estudo, tratam-se de instituições centenárias. Recomenda-se também a elaboração de futuros estudos desenhados a partir de métodos quantitativos ou mistos, de modo a buscar novas formas de captar o fenômeno da legitimidade. Propõe-se também a ampliação do quantitativo de entrevistados em futuros estudos, com o objetivo de ampliar a perspectiva de captação de dados e, conseqüentemente, de análise, de forma a possibilitar um aprofundamento da discussão sobre o campo organizacional objeto deste estudo.

Ademais, sob o segundo argumento, propõe-se o aprofundamento da investigação do fenômeno da multidimensionalidade da legitimidade em organizações da Justiça e, especificamente, no âmbito dos TCs. Recomenda-se ainda uma análise mais aprofundada das incursões organizacionais sobre o Legislativo e Judiciário, de modo a compreender melhor essas relações e qual a influência delas na construção da legalidade associada aos TCs. Por fim, sugere-se um aprofundamento em investigações específicas sobre os enquadramentos legal, normativo e responsivo associados ao debate sobre a reforma dos TCs e captados neste estudo.

Por fim, menciona-se que as extensões defendidas acima podem ensejar contribuições para a seara dos estudos organizacionais à medida em que sinalizam para uma compreensão

da natureza das organizações e suas interrelações em nível de campo organizacional, fato que pode também representar uma oportunidade de ganho teórico na interlocução dos estudos sociolegais e institucionais.

No que diz respeito ao campo de administração pública, tem-se um avanço na introdução de elementos teóricos do campo de estudos organizacionais no domínio do debate em torno de organizações públicas, principalmente sob a ótica do alinhamento legal/normativo, representando um avanço na inserção de novas lentes teóricas para a análise do domínio público. Menciona-se ainda o potencial de contribuição deste estudo sobre aspectos de domínio prático e gerencial do contexto público, quer seja em relação à discussão e à melhoria de pontos nevrálgicos relacionados à lógica de funcionamento das instituições de controle, neste caso especificamente os TCs, quer seja no que se refere a uma ótica mais ampla de influência e problematização relacionada à construção de políticas públicas de controle, combate à corrupção e otimização do desempenho público.

No tocante aos estudos de administração da Justiça, registra-se um esforço voltado para a compreensão de um panorama específico e ainda pouco estudado, como é o caso dos TCs, de modo a apresentar elementos de análise que podem oportunizar aplicações em outros contextos relacionados ao espectro de organizações que influenciam a justiça. Cita-se ainda o alinhamento desse estudo com discussões recentes relacionadas a uma leitura específica do conceito legitimidade no âmbito de organizações da Justiça, defendida a partir de uma orientação processual e em nível organizacional do fenômeno (Guarido Filho, Luz, & Silveira, 2018).

6. REFERÊNCIAS

- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 937–958.
- Arantes, R. B., Abrucio, F. L., & Teixeira, M. A. C. (2005). A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista Do Serviço Público*, 56(1), 57–83.
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177–194.
- Atricon. (2017). Qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: diretrizes e marco de medição de desempenho. Brasília: Atricon.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Berger, P. L. (2014). *Perspectivas sociológicas: uma visão humanística* (33rd ed.). Petrópolis: Vozes.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2014). *A Construção social da realidade* (36th ed.). Petrópolis: Vozes.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bugarin, M. S., Vieira, L. M., & Garcia, L. M. (2003). O controle dos gastos públicos no Brasil. In *Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade* (p. 224). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, T. S. (2009). The Separation of Powers, Court-Curbing and Judicial Legitimacy. *American Journal of Political Science*, 53(4), 971–989. Retrieved from <http://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00554>
- Creed, W. E. D., Maureen, A. S., & Austin, J. R. (2002). Clothes Make the Person? The tailoring of legitimating accounts and the social construction of identify. *Organization Science*, 13(5), 475–496. Retrieved from <https://doi.org/10.1287/orsc.13.5.475.7814>
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. (2^a Ed.). Thousand Oaks: CA: Sage.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1–38). Chicago: The University of Chicago Press.

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74–89. <https://doi.org/0034-7590>
- Diniz, A. C. A. (2005). *Teoria da legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna*. São Paulo: Landy.
- Edelman, L. B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: organizational Mediation of Civil Rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–76.
- Edelman, L. B. (2004). Overlapping fields and Constructed Legalities: the endogeneity of law. , p. 1-99, 2004. In *In: Bending the Bars of the Iron Cage: Institutional Dynamics and Processes*. POWELL, W. (Ed.). (pp. 1–99). Chicago: University Of Chicago Press.
- Edelman, L. B. (2016). The Interplay of Law and Organizations. In *Working law: courts, corporations, and symbolic civil rights* (pp. 1–337). Chicago: London: The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., Leachman, G., & McAdam, D. (2010). On Law, Organizations, and Social Movements. *Annual Review of Law and Social Science*, 6, 653–685. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102209-152842>
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23, 479–515.
- Elsbach, K. D. (1994). Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts. *Administrative Science Quarterly*, 39(1), 57–88. <https://doi.org/10.2307/2393494>
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2002). The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions. In: R. A. Kagan, M. Krygier, & K. Winston (Eds.), *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*, 149–165.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Wood, M., & Hawkins, C. (2005). The Nonspread of Innovations: The mediating role of professionals. *Academy of Management Journal*, 48(1), 117–134.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Fonseca, V. S., & Machado-da-Silva, C. L. (2002). Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição. *Organizações E Sociedade*, 93–109.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back in: symbols, practices and institutional contradictions. In *In: W. W. Powell & P. J. DiMaggio. The New Institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-263). (pp. 232–263). Chicago: The University of Chicago.
- Fuentes, M., & Brembeck, H. (2016). Best for baby? Framing weaning practice and motherhood in web-mediated marketing. *Consumption Markets & Culture*, 20(2), 1–23.
- Gibson, J. L., & Caldeira, G. A. (2009). Confirmation politics and the legitimacy of the U.S. Supreme Court: Institutional loyalty, positivity bias, and the alito nomination. *American*

- Journal of Political Science*, 53(1), 139–155. Retrieved from <http://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00362>
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A., & Baird, V. A. (1998). On the Legitimacy of National High Courts. *The American Political Science Review*, 92(2), 343–358. Retrieved from <http://doi.org/10.2307/2585668>
- Gibson, J. L., Lodge, M., & Woodson, B. (2014). Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority. *Law and Society Review*, 48(4). Retrieved from <http://doi.org/10.1111/lasr.12104>
- Gibson, J. L., & Nelson, M. J. (2015). Is the U.S. supreme court's legitimacy grounded in performance satisfaction and ideology? *American Journal of Political Science*, 59(1). Retrieved from <http://doi.org/10.1111/ajps.12107>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008a). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.). (2008b). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism (1st ed.)*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Far East Square: Sage Publications. Retrieved from <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R. . (2002). Theorizing Change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy Of Management Journal*, 45(1), 58–80.
- Guarido, F. A. A. (2013). *Ambiente legal e organizações: análise da difusão do pregão na administração pública federal brasileira*. Curitiba: Universidade Positivo.
- Guarido, F., Guarido Filho, E., & Eberle, V. (2017). Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. *Desenvolvimento Em Questão*, 15(41), 233–274. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.233-274>
- Guarido Filho, E. R., Luz, B. B. C., & Silveira, T. R. (2018). Legitimidade organizacional no contexto de organizações da justiça. In ENAJUS 2018 – Encontro de Administração da Justiça. Brasília/DF: Ajus/UnB/Ibepes.
- IBOPE, I. B. de O. P. e E. (2016). Tribunais de contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI. Retrieved April 24, 2017, from <http://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>
- Jespersen, P. K., Nielsen, L. M., & Sognstrup, H. (2002). Professions, institutional dynamics, and the new public management in the Danish Hospital Field. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1555–1574.
- Johnson, C., Dowd, T. J., & Ridgeway, C. L. (2006). Legitimacy as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 32(1), 53–78. Retrieved from <http://doi.org/10.1146/annurev.soc.32.061604.123101>
- Kagan, R. A. (2009). Introduction to the Transaction edition. In *P. Nonet & P. Selznick. Law*

- and society in transition : toward a responsive law (2nd ed.) (pp. vii-xxvi).* New Jersey: Transaction Publishers.
- Kluttz, D. N., & Fligstein, N. (2016). Varieties of Sociological Field Theory. In *In S. Abrutyn (ed). Handbook of Contemporary Sociological Theory* (p. 185–204.). Springer.
- Lamertz, K., & Baum, J. A. C. (1998). The Legitimacy of Organizational Downsizing in Canada: An Analysis of Explanatory Media Accounts. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 15(1), 93–107.
- Lima, L. H., Oliveira, W. de, & Camargo, J. B. (2018). O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo - estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas* (p. 371). Belo Horizonte: Fórum.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43(4), 739–772. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>
- Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S., & Crubelatte, J. M. (2005). Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. *RAC – Revista de Administração Contemporânea, 1ª Edição*, 09–39.
- Machado-da-Silva, C. L., Guarido Filho, E. R., & Rossoni, L. (2006). Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. *Revista de Administração Contemporânea, 10 (ed. es)*, 159–196. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600006>
- Mariano, C. M. (2010). *Legitimidade do Direito e do Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Mazzon, J. A., & Nogueira, R. (2002). *Projeto de prestação de serviço especializado para realização de pesquisa e proposição de iniciativas para adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos tribunais de contas estaduais e municipais*.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mozzato, A. R., Grzybovski, D., & Teixeira, A. N. (2016). Análises Qualitativas nos Estudos Organizacionais: As Vantagens no Uso do Software NVIVO®. *Revista Alcance*, 23(4), 578–587.
- Neto, J. L. (2000). Tribunal de Contas: um desconhecido na República. *Revista de Direito Administrativo*, 2019, 205–2018.
- Netto, J. L. (1995). Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. *Revista de Direito Administrativo*.
- Netto, J. L. (2000). Tribunal de Contas: um desconhecido na República. *Revista de Direito Administrativo*, 205–218.

- Pascoal, V. F. (2016). O aprimoramento do controle externo brasileiro: a experiência de implantação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas - MMD-TC. In *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC2* (pp. 1–271). Belo Horizonte.
- Qsrinternation. (2017). Products - Nvivo. Retrieved May 1, 2017, from <http://www.qsrinternational.com/what-is-nvivo>
- Quadros, J. (2010). Reforma dos Tribunais de Contas já! In *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC* (pp. 111–120). Belo Horizonte: Fórum.
- Ramires, C. C., & Neto, O. G. da R. (2015). A reforma dos Tribunais de Contas: uma revisão a partir das propostas de emendas constitucionais. *Revista Eletrônica Direito E Política*, 10(2), 1184–1214.
- Rocha, C. A. A. (2002). O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema. Retrieved June 27, 2017, from <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/156>
- Rossoni, L. (2016). O que é legitimidade organizacional? *Organizações & Sociedade*, 23(76), 110–129. <https://doi.org/10.1590/1984-9230766>
- Sakai, J., & Paiva, N. (2016). Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas. *Transparência Brasil*, 1–32. Retrieved from http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf
- Sana, G. A. (2014). *Cerimonialismo organizacional e discurso na regulação do setor de telecomunicações brasileiro*. Curitiba: Universidade Positivo.
- Saunders, M., Lewis., P., & Thornill, A. (2009). Cap. 5 – Formulating the research design. In *Research Methods for Business Students*. (5^a ed.). Harlow, England: Pearson Education.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, 493–511.
- Scott, W. R. (1991). Unpacking Institutional Arguments. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell (pp. 164–182). Chicago: The University of Chicago Press.
- Scott, W. R. (1994). Law and Organizations. In *In Sitkin, S. B. & Bies, R. J. (eds.). The legalistic organization* (pp. 3–18).
- Scott, W. R. (2005). Institutional Theory: contributing for a theoretical research program. In *Great Minds*.
- Scott, W. R. (2008a). *Institutions and Organizations: ideas and interests*. Los Angeles: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2008b). *Institutions and organizations (3rd ed.)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2008). Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization Studies*, 29(2), 219–238. <https://doi.org/10.1177/0170840607088151>

- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1991). The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In In: POWELL, W.W. e DiMAGGIO, P.J. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. (pp. 108–140). Chicago: University of Chicago Press.
- Sheridan, M. J., & Mote, J. E. (2017). Tracing legitimating accounts during times of change: the case of the organic food certification debate, 1990 to 2011. *Organization & Environment*, 1–24. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/1086026617706697>
- 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*. Adenauer, 2000. (1. ed.). São Paulo: Fundação Konrad.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and Institutional approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20(3), 571–610.
- Suchman, M. C., & Edelman, L. B. (1996). Legal rational myths: The new institutionalism and the law and society tradition. *Law & Social Inquiry*, 4(21), 903–941.
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451–478. Retrieved from <http://doi.org/https://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Suddaby, R., & Viale, T. (2011). Professionals and field-level change: Institutional work and the professional project. *Current Sociology*, 59(4), 423–442. <https://doi.org/10.1177/0011392111402586>
- Talesh, S. A. (2009). The Privatization of Public Legal Rights: How Manufacturers Construct the Meaning of Consumer Law. *Law & Society Review*, 43(3), 527–562.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. In *Studying Organization. Theory and Method* (pp. 169–184).
- Willeman, M. M. (2017). *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICE A – Documentos citados na análise de dados

PECs

Câmara dos Deputados (1999). *Justificativa de proposição da PEC 19/1999*. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E598B2B0592752A6F7A43856CC361EED.proposicoesWebExterno1?codteor=1014869&filenome=Dossie+-PEC+19/1999

Senado Federal (1999). *Justificativa de proposição da PEC 036/1999*. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=06/05/1999&paginaDireta=10127>

Câmara dos Deputados (2000). *Justificativa de proposição da PEC 193/2000*. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234382&filename=Dossie+-PEC+193/2000

Notícias

Abraham, M. (2016). *Os tribunais de contas e o poder cautelar de indisponibilidade de bens*. Recuperado de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-os-tribunais-de-contas-e-o-poder-cautelar-de-indisponibilidade-de-bens-06102016>

Araújo, P. (2017). *STF determina afastamento de 5 conselheiros do TCE-MT citados por ex-governador em delação*. Recuperado de <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/stf-determina-afastamento-de-5-conselheiros-do-tce-mt-citados-por-ex-governador-em-delacao.ghtml>

Atricon (2015). *Atricon contrata assessoria parlamentar para acompanhar proposições no Congresso Nacional*. Recuperado de <http://www.atricon.org.br/imprensa/atricon-contrata-assessoria-parlamentar-para-acompanhar-proposicoes-no-congresso-nacional/>

G1 (2017). *Operação Quinto do Ouro nasceu de delações*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/operacao-quinto-do-ouro-nasceu-de-delacao-de-ex-diretor-da-odebrecht.ghtml>

G1 CE (2017). *Assembleia Legislativa do Ceará aprova extinção do Tribunal de Contas dos Municípios*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ceara/noticia/assembleia-legislativa-do-ceara-aprova-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios.ghtml>

G1 CE (2017b). *STF mantém extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ceara/noticia/stf-mantem-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-ceara.ghtml>

O Globo (2017). *Estados com problemas nos Tribunais de Contas*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/brasil/estados-com-problemas-nos-tribunais-de-contas-21134076>

Pessoa, J. G. P. P. (2017). *A opção pelo Conselheiro Técnico*. Recuperado de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-opcao-pelo-conselheiro-tecnico-12052017>

Artigos de opinião

- Conjur (2017). *Em manifesto, docentes cobram mudanças em modelo de tribunais de Contas*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-11/professores-assinam-manifesto-modelo-tribunais-contas>
- Conti, J. M. (2016). "PEC do padrão mínimo" vai aperfeiçoar tribunais de contas. Recuperada de <https://www.conjur.com.br/2016-jul-26/contas-vista-pec-padrao-minimo-aperfeicoar-tribunais-contas>
- Conti, J. M. (2017). *Moralização da administração pública: chegou a vez dos tribunais de Contas*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-04/contas-vista-moralizacao-administracao-publica-vez-tribunais-contas>
- Magalhães, B. B. (2010). *Conselho dos TCUs: necessidade ou extravagância?*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2010-abr-03/conselho-nacional-tribunais-contas-necessidade-ou-extravagancia>
- Oliveira, J. M. (2017). *A inadiável e já atrasada reforma dos tribunais de Contas*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-11/inadiavel-atrasada-reforma-tribunais-contas>
- Viana, I. S. (2017). *Tribunais de contas necessitam de aperfeiçoamento*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-06/ismar-viana-tribunais-contas-necessitam-aperfeicoamento>
- Silva, L. P. (2017). *Reforma ideal nos tribunais de Contas pede novas estruturas de controle*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-set-03/lucieni-pereira-reforma-ideal-tribunais-contas>

Audiências pública e debates

- Câmara dos Deputados (2017). *Audiência Pública PEC 329/2017*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=XbaMTS09Rr8>
- MUDATCE-RJ (2017). *Lançamento da campanha MUDATCE-RJ*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ph-IZvXOy4w>
- Supremo Tribunal Federal (2017). *Julgamento sobre extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=CfKmdQYcrgs>

Revistas e notas técnicas

- Atricon (2017). *Revista Atricon Gestões 2014-2015 e 2016-2017*. Recuperado de http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_REVISTA-ATRICON_2017.pdf
- Atricon (2017). *Nota Técnica nº 1, Assunto: Proposta de Emenda à Constituição Federal - PEC nº 329/2013, em tramitação na Câmara dos Deputados, que altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras*

providências. Recuperado de <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/04/NOTA-ATRICON-PEC329ANEXO.pdf>

Fenastc (2017). *Controle externo brasileiro em revista*. Recuperado de <http://online.fliphtml5.com/inhk/qmbg/>

Oliveira, O. C. de. (2008). Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas? *Revista Do Tribunal de Contas Da União*, 40(113), 13–32.

Livros, dissertações e artigos

Atricon, (2017). *Qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: diretrizes e marco de medição de desempenho*. Brasília: Atricon.

Faria, D. C. V. (2014). *As dificuldades político-burocráticas da auditoria externa na estrutura dos Tribunais de Contas em face de lacuna na Constituição Federal de 1988*. Mestrado em Ciência Política. Brasília: Centro Universitário UNIEURO.

Freitas, M. J. S. (2005). A contabilidade pública e sua relevância social. *Revista Mineira de Contabilidade*, 3(19), 16–25.

Intosai. (2017). *Planejamento Estratégico 2017-2022*.

Jacoby Fernandes, J. U. (2016). *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum.

Lima, L. H., Oliveira, W. de, & Camargo, J. B. (2018). O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo - estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas* (p. 371). Belo Horizonte: Fórum.

Machado, A. J. P. (2017). *Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições*. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.

Oliveira, A. C. de. (2016). *O controle da administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum.

Silva, F. A., & Mário, P. C. (2015). O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1401-1427.

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*. Adenauer, 2000. (1. ed.). São Paulo: Fundação Konrad.

Willeman, M. M. (2017). *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.

APÊNDICE B – Propostas de emenda à constituição (PECs) analisadas

Tipo/Número	Assunto
PEC 126/1995	Quantidade máxima de membros.
PEC 385/1996	Aperfeiçoamento de competência do TCU em relação à prestação de informação ao Legislativo.
PEC 442/1996	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC 556/1997	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC 019/1999	Extinção dos tribunais e conselho de contas dos municípios.
PEC 036/1999	Transferência das atribuições dos tribunais e conselho de contas dos municípios para os tribunais de contas dos estados.
PEC 050/1999	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC 123/1999	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC 011/2000	Nomeação de auditor para ministro.
PEC 025/2000	Faculdade de nomear membros das cortes de contas estaduais e municipais mediante concurso público.
PEC 192/2000	Extinção dos tribunais de contas municipais e das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.
PEC 193/2000	Extinção dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios. Criação da Auditoria-Geral da União.
PEC 227/2000	Aperfeiçoamento de competências do Congresso Nacional e do TCU.
PEC 293/2000	Mandato dos conselheiros.
PEC 329/2001	Extinção dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios. Criação da Comissão Mista Permanente no Congresso Nacional.
PEC 209/2003	Escolha dos conselheiros por concurso público.
PEC 222/2003	Escolha de ministros e conselheiro por concurso público.
PEC 229/2004	Critérios de escolha de Ministros.
PEC 427/2005	Escolha de ministros por concurso público.
PEC 531/2006	Escolha de ministros e conselheiros por concurso público.
PEC 015/2007	Escolha de ministros mediante concurso público.
PEC 028/2007	Criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas - CNTC
PEC 030/2007	Criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.
PEC 075/2007	Reestruturação dos TCs e criação da Auditoria de Controle Externo no âmbito dessas instituições.
PEC 090/2007	Extinção dos Tribunais de Contas e criação das Auditorias de Contas, subordinadas às Casas Legislativas.
PEC 146/2007	Criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas - CNTC
PEC 157/2007	Incluir no terço constitucional de escolha de Ministros do TCU, a cargo do Presidente da República, advogados regularmente inscritos na OAB.
PEC 316/2008	Critérios de escolha de ministros.
PEC 042/2009	Critérios de escolha de ministros.
PEC 143/2012	Critérios de escolha e fixação de mandato para Ministros dos Tribunais de Contas da União e dos Estados.

PEC 235/2012	Formas de nomeação dos ministros do TCU e dos Estados.
PEC 256/2013	Fixação de mandato para membros dos TCs.
PEC 329/2013	Forma de composição e submissão dos membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos TCs ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ.
PEC 378/2014	Fixação de mandato para membros dos TCs.
PEC 148/2015	Criação do modelo de Auditoria-Geral nos Estados.
PEC 180/2015	Critérios de escolha de ministros do TCU.
PEC 040/2016	Padrão nacional para o processo de controle externo dos TCs.
PEC 276/2016	Fixação de mandato para ministros do TCU.
PEC 022/2017	Modificação da forma de composição dos TCs e criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.
PEC 302/2017	Estabelecer os TCs como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

Nota: Fonte: Adaptado de Rocha (2002, p. 30 e 31) e Ramires e Neto (2015, p. 1200).

APÊNDICE C – Mobilização das corporações profissionais no período de 2003 a 2017

Ano	Pautas por corporação profissional nacional (AMPCON/ATRICON/FENASTC/ANTC)
2003	AMPCON - Nomenclatura e prerrogativas do MPC; - Independência funcional; - Termos de cooperação para combate à corrupção;
2005	AMPCON - Estrutura e composição do pleno (indicações técnicas); - Independência funcional do MPC;
2006	AMPCON - Priorização da atuação preventiva e pedagógica do MPC; - Autonomia e independência do MPC; - Relacionamento com os TCs; - Combate à corrupção na atuação do MPC; - Difusão das nomenclaturas “Ministério Público de Contas” e Procurador de Contas”;
2007	AMPCON - Autonomia administrativa, financeira e orçamentária do MPC; - Aplicação do princípio do promotor natural; - Observância do devido processo legal; - Análise dos resultados das políticas públicas; - Instrumentos de uso do MPC no exercício de suas atribuições; - Remissão de lista de inelegíveis para a Justiça Eleitoral; - Distinção entre contas de governo e de gestão;
2008	ATRICON - Cumprimento do modelo constitucional para os TCs; - Resultado e importância do PROMOEX; - Integração dos TCs com o Legislativo e Judiciário; - Abertura dos TCs ao controle social; - Capacitação de servidores; - Interação com Jurisdicionado e Controle interno; - Intercâmbio dos TCs com ISCs de outros países;
2008	FENASTC - Apoio as ações (PECs) no Congresso Nacional que discutam o modelo de Controle Externo; - Criação do Conselho Nacional dos TCS - CNTC; - Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs; - Aperfeiçoamento dos TCs (PROMOEX); - Importância da atuação dos MPCs; - Lei processual única para os TCs; - Combate ao nepotismo e excesso de cargos comissionados nos TCs;

AMPCON

- Defesa do CNTC;
- Instrumentos de uso do MPC no exercício de suas atribuições;
- Autonomia e independência do MPC;
- Participação em Fóruns de combate à Corrupção;

ATRICON

- Competências constitucionais dos TCs;
- Menção ao PROMOEX;
- Apoio à criação do CNTC;
- Reforço do controle social;

2009**FENASTC**

- Esclarecimento público sobre as atividades dos TCs;
- Apoio as ações (PECs) no Congresso Nacional que discutam o modelo de Controle Externo;
- Lei processual única para os TCs;
- Criação do Conselho Nacional dos TCS - CNTC;
- Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs;
- Aperfeiçoamento dos TCs (PROMOEX);
- Importância da atuação dos MPCs;
- Combate ao nepotismo e excesso de cargos comissionados nos TCs;
- Parcerias entre os servidores dos TCs e MPCs;

AMPCON

- Defesa da Criação do CNTC;
- Atuação prioritária na área de educação e saúde;
- Campanha de combate à corrupção;

ATRICON

- Atuação prioritária na área de gestão ambiental;
- Promoção de estudos sobre métodos e padrões de auditoria, segundo diretrizes da INTOSAI.

FENASTC**2010**

- Engajamento social sobre a finalidade dos órgãos de controle;
 - Engajamento legislativo (PECs);
 - Criação do CNTC (PEC 30/2007);
 - Lei Processual única e Lei Orgânica Nacional para os TCs.
 - Constituição da Auditoria de Controle Externo (PEC 75/2007) no âmbito dos TCs.
 - Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs;
 - Defesa da atuação de servidores efetivos nas atividades de controle externo, vedado comissionados.
 - Aperfeiçoamento do PROMOEX;
 - Valorização dos relatórios e pareceres técnicos da auditoria e do MPC.
 - Combate ao nepotismo e ao excessivo número de comissionados.
 - Profissionalização do serviço público.
 - Consolidação das parcerias entre os TCs e demais órgãos da sociedade.
-

AMPCON

- Autonomia do MPC;
- Papel do MPC na busca pela acessibilidade;
- Ações conjuntas/ Acordos de cooperação;
- Causas ambientais;
- Direito de manifestação do MPC em processos de controle externo e administrativos.
- Princípio do Procurador natural;
- Divulgação das ações do MPC;

2011

FENASTC

- Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs;
 - Criação do CNTC;
 - Edição de lei ou código processual único para os TCs;
 - Novas vias de financiamento dos TCs;
 - TCs como instrumento de controle social;
 - Estruturação nacional da carreira de servidores;
-

AMPCON

- Autonomia e independência do MPC;
- Efetiva aplicação da lei da ficha limpa;
- Possibilidade de elaboração de termos de ajustamento de gestão pelo MPC;
- Integração do MPC com outros órgãos;

ATRICON

- Observar o planeamento estratégico da Atricon e do IRB;
- Criação dos CNTC;
- Lei processual única para os TCs;
- Aplicação do modelo constitucional para os TCs;
- Defender as prerrogativas dos TCs, especialmente o julgamento de contas de gestão.
- Reforçar a aplicação da Lei de acesso à informação;
- Fortalecimento das Corregedorias, Ouvidorias e setores de Jurisprudência dos TCs;
- Aprovas e implantar normas de auditoria observando as ISSAIs e as NAGs.
- Realizar auditorias operacionais e de avaliação de resultado de políticas públicas;
- Realizar auditorias operacionais de meio ambiente e usar de licitações verdes;
- Incentivar microempresas e empresas de pequeno porte;
- Realizar auditorias conjuntas com o TCU;
- Reforçar as escolas de contas e a atividade inteligência no âmbito dos TCs;
- Garantir a representação dos TCs nas redes de combate à corrupção;
- Promover estudos das dívidas dos governos subnacionais e aper
- Aperfeiçoar os mecanismos de apreciação de contas de Governo;
- Defender a manutenção do Promoex e fomentar o uso de TI no âmbito dos TCs;

2012**FENASTC**

- Repudiar o comportamento de Conselheiros face a existência de processos investigatórios;
 - Criação do CNTC;
 - Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs;
 - Efetivação da atuação dos TCs em ações conjuntas de combate à corrupção;
 - Estruturação das carreiras dos TCs, com denominação única e piso salarial nacional;
 - Defesa da realização da auditoria da dívida pública;
-

AMPCON

- Atuar no controle eficiente do resultado das políticas públicas;
- Zelar pelas garantias processuais no âmbito dos TCs;
- Engajamento em relação à transparência da coisa pública e à acessibilidade;
- Fomento da divisão entre contas de governo e contas de gestão;

ATRICON

- Implementar ações de fortalecimento institucional;
- Apoiar a Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo no âmbito dos TCs;
- Criação do CNTC;
- Adotar os manuais de boas práticas processuais da ATRICON;
- Zelar pelo cumprimento da Constituição quanto à estrutura e funcionamento dos TCS;
- Garantir aos Conselheiros Substitutos a função de judicatura;
- Defender as prerrogativas dos TCs, especialmente o julgamento de contas de gestão;
- Apoiar a política nacional de fomento a dados abertos;
- Fortalecer as Corregedorias, Ouvidorias e o sistema de controles interno dos TCs;
- Adotar e implantar as NAGs - Normas de Auditoria Governamental;
- Intensificar auditorias operacionais, com ênfase na gestão ambiental;
- Garantir a realização de auditoras em conjunto com o TCU;
- Apoiar ações voltadas para sistematização de jurisprudência dos TCs;
- Integrar-se à rede nacional de comunicação dos TCs;
- Apoiar a Rede Nacional de Informações Estratégicas do Controle Externo – INFOCONTAS;
- Apoiar a ATRICON e o IRB nas ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA;
- Harmonizar o plano estratégico dos Tribunais de Contas com os da Atricon e do IRB; bem como fortalecer as respectivas unidades de planejamento;
- Incentivar microempresas e empresas de pequeno porte;
- Reforçar as escolas de contas e o uso de tecnologia da informação no âmbito dos TCs;
- Integrar aos congressos dos Tribunais de Contas do Brasil, em caráter permanente;

2013

FENASTC

- Realizar diálogo permanente com a sociedade civil organizada;
 - Reavaliação dos requisitos de acesso aos cargos deliberativos dos TCs;
 - Criação do CNTC;
 - Defesa de normas gerais de estruturação das carreiras que atuam nos TCs e denominação única de Auditor de Controle Externo para os servidores que atuam na área finalística;
 - Combate, à terceirização de atividades fim dos Tribunais e a designação de comissionados para atividades de auditorias e inspeções;
 - Rechaço aos comportamentos e atos praticados por Conselheiros de TCs flagrantemente contrários à investidura para o cargo;
 - Defesa da realização de auditorias da dívida pública;
-

AMPCON

- Autonomia financeira do MPC;
- Incentivo à fiscalização do patrimônio ambiental e cultural transparência da gestão pública;
- Engajamento com os demais ramos do Ministério Público Brasileiro;
- Submissão dos membros do MPC ao CNMP;
- Defesa do regular provimento nos cargos da magistratura de contas;
- Defesa do modelo constitucional para os TCs;

ATRICON**2014**

- Criação do CNTC;
- Critérios de indicação para a composição dos TCs;
- Aperfeiçoamento da lei de licitações;
- Assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à informação;
- Fomento às parcerias institucionais;
- Estimular o planejamento estratégico no âmbito dos TCs;
- Dar ênfase em auditorias operacionais;
- Agilizar a apreciação e julgamento de processos;
- Adotar o controle externo preventivo e concomitante;
- Observar o modelo constitucional para estrutura e funcionamento dos TCs;
- Desenvolver sistemas de controle interno no âmbito dos TCs;
- Fomentar o sistema de controle interno dos jurisdicionados;
- Fomentar a transparência nos TCs e adotar a gestão de informações estratégicas;
- Reforçar as corregedorias e ouvidorias e o fomento a micro e pequenas empresas;

ATRICON**2015**

- Apoiar a criação do CNTC;
 - Repudiar as tentativas de extinção/criação de novos TCs;
 - Ampliar a integração dos TCs com outras instituições;
 - Intensificar as parcerias institucionais nacionais e internacionais;
 - Defender a revisão e fortalecimento do pacto federativo;
 - Ratificar as propostas da ATRICON voltadas para o combate à corrupção;
 - Defender a exigência de “ficha limpa” para o exercício de todas as funções públicas;
 - Dar continuidade ao Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), reiterando o compromisso com a implementação e o cumprimento das Resoluções-Diretrizes da Atricon e com a aplicação e o monitoramento dos indicadores do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC);
 - Enfatizar o cumprimento da Resolução Atricon nº 3/2014;
 - Reafirmar o compromisso dos TCs com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE);
 - Implementar a utilização das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público;
 - Ampliar a ação dos TCs referente ao controle concomitante e à prevenção;
 - Fomentar a padronização de procedimentos e o compartilhamento de dados e de informações estratégicas;
 - Fiscalizar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI);
 - Atuar de forma conjunta com os entes de planejamento e de controle interno;
 - Estimular a implementação de políticas de dados abertos por parte dos Tribunais de Contas;
 - Fortalecer a Rede de Comunicação dos TCs;
 - Defender as diretrizes e os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
 - Enfatizar a fiscalização da receita pública;
-

ATRICON

- Manifestar apoio a entidades públicas e da sociedade civil destinadas ao combate à corrupção;
- Repudiar as proposições legislativas que visem anistiar crimes contra o Erário ou limitar os poderes e as prerrogativas dos Tribunais de Contas, do Ministério Público ou do Poder Judiciário;
- Reiterar a importância de criação do CNTC;
- Defender a exigência de “ficha limpa” para o exercício de todas as funções públicas;
- Fomentar a verificação interna dos requisitos constitucionais para investidura nos membros dos TCs;
- Estimular auditorias operacionais;
- Estimular a atuação concomitante e preventiva;
- Cumprir e fiscalizar a Lei de Acesso à Informação (LAI);
- Estruturar as unidades de inteligência no âmbito dos TCs;
- Defender a uniformização da interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- Priorizar a fiscalização de receitas e da renúncia de receitas;
- Aprimorar e reaplicar o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC);
- Incentivar o portal de Boas Práticas dos TCs;
- Intensificar o controle sobre os Regimes Próprios de Previdência;
- Contribuir de forma propositiva junto aos Poderes Legislativo e Judiciário, com vistas ao alcance de soluções que evitem a consolidação de propostas mitigadoras das competências dos Tribunais de Contas e de sua capacidade institucional;
- Incentivar a comunicação de dados sobre a gestão pública e as atividades de controle;
- Intensificar a atuação indutora, preventiva e fiscalizatória dos Tribunais de Contas;
- Publicizar as ações de controle sobre as políticas públicas na área da educação;

2016

ANTC

- Defesa da independência dos Auditores de Controle Externo do Brasil e a autonomia dos TCs;
 - Os TCs congregam duas funções essenciais ao exercício do controle externo: a função de auditoria externa, executada pelo Órgão de Instrução, e a função judicante, as quais devem ser realizadas com a estrita observância do princípio da segregação de funções e do devido processo legal;
 - Respeito, por parte dos ACEs e dos Membros, aos direitos e às garantias dos agentes dos órgãos e entidades jurisdicionados;
 - O processo de controle externo brasileiro deve observar e fazer respeitar as garantias processuais que os artigos 73 e 96, inciso I, alínea ‘a’ da Constituição da República asseguram aos jurisdicionados dos 34 Tribunais de Contas do Brasil;
 - Defesa da transparência e a visibilidade dos processos de controle externo e da gestão administrativa e financeira dos Tribunais de Contas;
 - Integração objetivando ações conjuntas com entidades de classe e organizações da sociedade civil;
 - Repudiar os atos administrativos e legislativos que afrontem a regra constitucional do concurso público específico e os desvios de função no Órgão de Instrução dos TCs que atentem contra o devido processo legal na esfera de controle externo e a dignidade dos Auditores de Controle Externo do Brasil;
 - Repudiar quaisquer iniciativas que busquem alterar a legislação que regulamenta os acordos de leniência para impedir ou reduzir a atuação independente dos Tribunais de Contas do Brasil e do Ministério Público.
-

ATRICON

- Interagir com o processo legislativo que contempla a criação do Conselho Nacional dos TCs (CNTC), da Câmara de Uniformização de Jurisprudência, a instituição da Lei Nacional do Processo de Controle Externo e propõe um novo modelo de composição dos seus colegiados;
- Desenvolver ações de apoio à aprovação da PEC nº 10/2013, que trata do fim do foro privilegiado como instrumento de combate à corrupção.
- Atuar junto ao Supremo Tribunal Federal para reverter a decisão que comprometeu os reflexos eleitorais do julgamento das contas de gestão dos Chefes do Poder Executivo pelos TCs.
- Promover a integração com o Poder Judiciário, o que pode ser feito por meio da divulgação do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas e de outras iniciativas;
- Repudiar veementemente a extinção do TCM-CE;
- Estimular o controle social das políticas públicas relativas à educação;
- Estimular a adoção das melhores práticas de comunicação, com ênfase em mídias digitais;
- Divulgar os trabalhos conjuntos dos TCs, por meio da Rede Infocontas;
- Cumprir e fiscalizar o cumprimento da legislação de transparência;

ANTC

- Código de processo de controle externo;
- Lei orgânica nacional para os TCs;
- Padronização do órgão de auditoria;
- Independência do auditor;
- Menos indicação política;
- Autonomia do MPC;
- Transparência;
- Controle social;

2017

FENASTC

- Defesa da admissibilidade das PECs propostas pelas entidades do Sistema de Controle (PEC 75/2007 CD e PEC 30/2007 Senado da FENASTC, PEC 329/2013, CD, da AMPCON, PEC 40/2016, CD, da ANTC e PEC 22/2017 Senado, da ATRICON) e, uma vez admitidas qualquer das iniciativas, deve-se buscar defesa do que é convergente e abrir conversações com a sociedade e o parlamento para construir mudanças necessárias;
- Defesa do movimento #MUDATC, como movimento aberto, que terá continuidade para conversação com a sociedade, utilizando as redes sociais e, defendendo modificações e transparência completa nos TCs;
- Antecipar-se às reformas constitucionais, tratando da Independência da Função de Auditoria, segregando as funções (Auditoria, MPC e Pareceristas/julgadores) com a afirmação dos Servidores e Auditores;
- Campanha Nacional pela unificação da denominação de Auditor de Controle Externo;
- Democratizar os TCs, com Eleição do Dirigente Máximo da Área de Controle e Fiscalização e organização de um Conselho de Auditoria.

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor a partir das cartas de intenção coletadas.

APÊNDICE D – Mobilizações da sociedade civil organizada em torno dos TCs

Movimento	Ano	Objetivo
Campanha Ministro Cidadão (TCU)	2011	Campanha teve como objetivo apoiar a candidatura a ministro do TCU do Auditor do Tribunal de Contas da União Rosendo Ferreira, que sustentou sua candidatura com base na despolitização do TCU.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCM-SP)	2011	Ideia inspirada no movimento “Ministro Cidadão”, cujo objetivo foi sugerir um nome com perfil técnico para ministro do Tribunal de Contas da União, esta campanha teve como objetivo congrega várias entidades, lideradas pelo Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a iniciaram a campanha “Indique seu candidato a Conselheiro”.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE-SP)	2012	Campanha teve como objetivo, por meio do apoio a determinada candidatura de cunho cidadã, reforçar a visão técnica das decisões, aumentando a transparência das ações de controle externo, ajudando assim no combate rigoroso à corrupção e ao mau uso do dinheiro público, entre outras medidas.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE-PI)	2014	Campanha em prol da escolha transparente, objetiva, competente e ética dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE-SC)	2014	Entre outros, a Campanha desde já assume a defesa dos seguintes pontos: (i) rejeição a qualquer tentativa de utilizarem-se as vagas de Conselheiro do TCE/SC como mera figura de troca em acordos político-partidários, em geral conduzidos nos palácios, sem qualquer diálogo social; (ii) impossibilidade de escolha de político com mandato para o cargo de Conselheiro, pois isso significa um desrespeito ao mandato conferido pelos cidadãos, que o escolheram para aquele determinado cargo eletivo; (iii) aprovação de um projeto de lei que discipline o processo de escolha dos Conselheiros e que, em síntese, deverá prever: ampla publicidade; previsão de comissão de especialistas (membros de universidades, conselhos de fiscalização profissional; organizações da sociedade civil) com a atribuição de analisar os requisitos de idoneidade moral e notório saber dos candidatos; (iv) possibilidade de que qualquer organização da sociedade civil possa participar do processo de escolha; arguição pública dos candidatos; (v) apresentação de certidões negativas da justiça e da polícia; (vi) defesa de candidatos com propostas que ampliem o controle democrático sobre o TCE/SC, tais como criação de ouvidorias externas, conselhos de transparência, observatórios sócias, foros de debate, entre outras.
Campanha Conselheiro Cidadão (TC – DF)	2015	A campanha "Conselheiro Cidadão DF" tem três objetivos: (i) fazer com que a maioria da população tenha conhecimento sobre a importância dos TCs e por que da necessidade de aperfeiçoar o processo de indicação e escolha dos Conselheiros, em particular no DF; (ii) aprovar na Câmara Legislativa projeto de lei complementar que determine critérios objetivos de escolha dos Conselheiros, garantindo a participação popular no processo e fixando o procedimento que deve ser adotado para avaliação dos critérios objetivos de idoneidade moral, reputação ilibada e notório conhecimento nas áreas definidas pela Constituição da República; (iii) estimular a candidatura de cidadãos que reúnam as condições constitucionais de disputar uma vaga de Conselheiro do TCDF; (iv) retirar dos Tribunais de Contas Conselheiros e Ministros que não tenham as condições morais ou técnicas para exercer suas funções.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE-RS)	2016	Aberta a vaga nos Conselhos de Contas, os servidores dos Órgãos de Controle Externo, organizados em suas Associações e Sindicatos locais e sua Federação Nacional (FENASTC), lançaram a campanha “Conselheiro Cidadão” com o objetivo de chamar a sociedade para participar do processo, agregando transparência e participação cidadã.
Campanha Conselheiro Cidadão	2017	Campanha teve como objetivo apresentar à população os critérios para concorrer à vaga no Conselho do Tribunal de Contas do Ceará e pretendeu

(TCE – CE)		estimular o interesse das pessoas em se candidatarem ao cargo, que pode ser preenchido por qualquer cidadão que cumpra os requisitos constitucionais.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE – ES)	2017	Campanha teve como intuito promover o debate na sociedade para que seja revista a forma pela qual os Conselheiros ingressam nos seus tribunais, de modo que não se pode mais permitir que uma figura tão importante e com tanta responsabilidade seja indicada sem respeito aos critérios já estabelecidos em lei que ditam a importância de conhecimentos acerca do mundo jurídico, contábil e da administração pública.
Campanha Conselheiro Cidadão (TCE-MT)	2017	Campanha em que a sociedade exige transparência no processo de escolha e nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas.
Campanha Conselheiro Técnico (TCE-CE)	2017	Defende de forma precípua que o processo de indicações futuras para escolha dos Conselheiros dos Tribunais se dê tendo por base parâmetros objetivamente definidos e respaldados nas condições exigidas pela Constituição Federal.
Movimento MUDATC	2017	Movimento em prol da melhoria das competências de interesse público e da transparência nos Tribunais de Contas do Brasil. Movimento iniciado pela CONACATE, AMPCON e FENASTC.
Movimento MUDATCE-RJ	2017	Mobilização espontânea de servidores do TCE-RJ indignados com os escândalos de corrupção no órgão.
Movimento Democracia nos Tribunais de Contas	2017	Movimento por eleições diretas para Conselheiros de Tribunais de Contas.
Manifesto de Juristas	2017	Movimento de professores de direito público em relação ao sentimento de profundo respeito pelo princípio republicano e pelo Estado Democrático de Direito, ambos dependentes de mecanismos de controle externo da Administração Pública voltados à preservação da probidade, eficácia, eficiência e economicidade na atividade financeira do Estado, bem como em relação às notícias recentes que reforçam a necessidade de reformas no modelo constitucional dos TCs.
Movimento Cidadão, Muda Tribunal de Contas (TCE-ES)	2017	Lançado pelos conselhos regionais de Administração, Contabilidade, Economia, Engenharia e OAB, o movimento teve como objetivo debater as formas legais para escolha do conselheiro e estimular a sociedade a acompanhar e fiscalizar o processo de escolha de representantes do órgão.

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor a partir das páginas virtuais das campanhas.

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas - Corporações Profissionais

A. Abertura

B. Agradecimento e apresentação dos objetivos;

C. Explicação da entrevista:

Essa entrevista consiste em uma conversa na qual abordaremos fatores relacionados ao contexto do debate em torno da reforma dos Tribunais de Contas brasileiros. Sua percepção, entendimentos e experiência serão muito importantes para o nosso trabalho.

D. Explicação da confidencialidade dos dados:

Gostaríamos de assegurar que as informações dessa entrevista têm propósito exclusivamente acadêmico e serão trabalhadas apenas no contexto da sala de aula. Caso você prefira, sua organização não será identificada.

E. Gravação

Pedir permissão para gravar a entrevista (gravador à vista). Lembrar o entrevistado que ele (a) pode solicitar que o gravador seja desligado em qualquer momento, caso não se sinta confortável.

6. Entrevista

6.1. Introdução

- Fale-me um pouco sobre o seu histórico e a sua experiência profissional;
- Em que momento a (corporação profissional) surge na sua vida?
- Em que momento você teve contato com o debate estrutural sobre os TCS? Foi por meio da (corporação profissional)?

6.2 O papel das corporações profissionais no debate

- E como se deu essa atuação da (corporação profissional) frente ao debate? Com que propósito?
- Ela sempre teve esse papel? Em que momento surgiu a necessidade de mudança?
- O que motivou essa atuação diferenciada? Uma consequência do processo de profissionalização da carreira? Uma necessidade de espaço para dialogar?
- Esse padrão de atuação diferenciado acompanhou outras corporações profissionais do campo? Como você percebe isso?

6.3 Responsividade associada ao debate

- Ampliando um pouco a atuação das corporações profissionais, como você enxerga os movimentos associados à mudança nos TCs (MudaTC, Conselheiro cidadão/técnico)?
- O que motivou a constituição desses movimentos?
- Quem são os integrantes? A sociedade em geral?

6.4 Contextualização do debate.

- Agora voltando especificamente para o debate em torno da mudança/reforma dos TCs, na sua concepção, em contexto esse debate surge?
- Quais aspectos/variáveis contextuais tem favorecido ou dificultado o avanço do debate em torno da reforma?
- É um debate recente? Ou antigo?
- Quem são os principais interessados e quais interesses estão em questão quando se discute a reforma dos TCs?
- É um debate motivado por questões técnicas e operacionais? Quais? E por necessidades sociais?

6.5 Elementos centrais e fundamentos associados ao debate

- Em relação aos elementos centrais do debate, quais os principais pontos de mudança levantados?
- O que representa cada ponto deste para os TCs e para a sociedade?

6.6 Legalidade e normatividade associada ao debate

- Qual a importância de se discutir isto no plano legal? Trata-se de uma frente de mudanças apenas no plano legal?
- E as iniciativas de mudança no plano organizacional como o Promoex, Projeto Qualidade e Agilidade (QATC) e Marcos de Medição de Desempenho (MMD)? Como você percebe essas movimentações?

6.7 Crise de legitimidade

- Por fim, em sua opinião, como você entende o debate sobre a extinção dos TCs?
- É um debate recente ou antigo?
- Quais atores vocalizam/vocalizaram essa discussão?
- É um debate pertinente nos últimos anos?

ENCERRAMENTO E AGRADECIMENTO

Existe alguma outra questão importante que o sr.(a) gostaria de mencionar sobre nosso tema de estudo: debate em torno da reforma dos TCs?

Existe outro ator específico participante deste debate que, na sua concepção, poderia contribuir para o nosso estudo? (Corporações profissionais, mídia, sociedade civil organizada, legislativo, OAB, academia, etc.)

APÊNDICE F – Roteiro de entrevistas – Sociedade Civil Organizada

A. Abertura

B. Agradecimento e apresentação dos objetivos;

C. Explicação da entrevista:

Essa entrevista consiste em uma conversa na qual abordaremos fatores relacionados ao contexto do debate em torno da reforma dos Tribunais de Contas brasileiros. Sua percepção, entendimentos e experiência serão muito importantes para o nosso trabalho.

D. Explicação da confidencialidade dos dados:

Gostaríamos de assegurar que as informações dessa entrevista têm propósito exclusivamente acadêmico e serão trabalhadas apenas no contexto da sala de aula. Caso você prefira, sua organização não será identificada.

E. Gravação

Pedir permissão para gravar a entrevista (gravador à vista). Lembrar o entrevistado que ele (a) pode solicitar que o gravador seja desligado em qualquer momento, caso não se sinta confortável.

6.1. Introdução

- Fala-me um pouco sobre o seu histórico e a sua experiência profissional;
- Em que momento a entidade da sociedade civil organizada (CONACATE) surge na sua vida?
- Em que momento você teve contato com o debate estrutural sobre os TCS? Foi por meio de corporação profissionais? Quais?

6.2 O papel das corporações profissionais no debate

- Como você percebe a atuação dessas corporações profissionais?

6.3 Responsividade associada ao debate

- Ampliando um pouco a atuação das corporações profissionais, como você enxerga os movimentos associados à mudança nos TCS (MudaTC)?
- O que motivou o apoio da entidade da sociedade civil organizada (CONACATE) a esse movimento?

6.4 Contextualização do debate.

- Agora voltando especificamente para o debate em torno da mudança/reforma dos TCs, na sua concepção, em que contexto esse debate surge?
- Quais aspectos/variáveis contextuais tem favorecido ou dificultado o avanço do debate em torno da reforma?

6.5 Elementos centrais e fundamentos associados ao debate

- Em relação aos elementos centrais do debate, quais os principais pontos de mudança levantados?
- O que representa cada ponto deste para os TCs e para a sociedade?

6.6 Legalidade e normatividade associada ao debate

- Qual a importância de se discutir isto no plano legal? Trata-se de uma frente de mudanças apenas no plano legal?
- E as iniciativas de mudança no plano organizacional como o Promoex, Projeto Qualidade e Agilidade (QATC) e Marcos de Medição de Desempenho (MMD) da Atricon? Como você percebe essas movimentações?

6.7 Crise de legitimidade

- Por fim, em sua opinião, como você entende o debate sobre a extinção dos TCs?
- É um debate pertinente nos últimos tempos?

ENCERRAMENTO E AGRADECIMENTO

Existe alguma outra questão importante que o sr.(a) gostaria de mencionar sobre nosso tema de estudo: debate em torno da reforma dos TCs?

Existe outro ator específico participante deste debate que, na sua concepção, poderia contribuir para o nosso estudo? (Corporações profissionais, mídia, sociedade civil organizada, legislativo, OAB, academia, etc.)

APÊNDICE G – Roteiro de entrevistas – Mídia/Academia/Legislativo/Judiciário

A. Abertura

B. Agradecimento e apresentação dos objetivos;

C. Explicação da entrevista:

Essa entrevista consiste em uma conversa na qual abordaremos fatores relacionados ao contexto do debate em torno da reforma dos Tribunais de Contas brasileiros. Sua percepção, entendimentos e experiência serão muito importantes para o nosso trabalho.

D. Explicação da confidencialidade dos dados:

Gostaríamos de assegurar que as informações dessa entrevista têm propósito exclusivamente acadêmico e serão trabalhadas apenas no contexto da sala de aula. Caso você prefira, sua organização não será identificada.

E. Gravação

Pedir permissão para gravar a entrevista (gravador à vista). Lembrar o entrevistado que ele (a) pode solicitar que o gravador seja desligado em qualquer momento, caso não se sinta confortável.

6.1. Introdução

- Fala-me um pouco sobre o seu histórico e a sua experiência profissional;
- Em que momento você teve contato com o debate estrutural sobre os TCs? Foi por meio de corporação profissionais? Quais?

6.2 O papel das corporações profissionais no debate

- Como você percebe a atuação dessas corporações profissionais?

6.3 Responsividade associada ao debate

- Ampliando um pouco a atuação das corporações profissionais, como você enxerga os movimentos associados à mudança nos TCs (MudaTC, Conselheiros-Cidadão)?

6.4 Contextualização do debate.

- Agora voltando especificamente para o debate em torno da mudança/reforma dos TCs, na sua concepção, em que contexto esse debate surge?

- Quais aspectos/variáveis contextuais tem favorecido ou dificultado o avanço do debate em torno da reforma?

6.5 Elementos centrais e fundamentos associados ao debate

- Em relação aos elementos centrais do debate, quais os principais pontos de mudança levantados?
- O que representa cada ponto deste para os TCs e para a sociedade?

6.6 Legalidade e normatividade associada ao debate

- Qual a importância de se discutir isto no plano legal? Trata-se de uma frente de mudanças apenas no plano legal?
- E as iniciativas de mudança no plano organizacional como o Promoex, Projeto Qualidade e Agilidade (QATC) e Marcos de Medição de Desempenho (MMD) da Atricon? Como você percebe essas movimentações?

6.7 Crise de legitimidade

- Por fim, em sua opinião, como você entende o debate sobre a extinção dos TCs?
- É um debate pertinente nos últimos tempos?

ENCERRAMENTO E AGRADECIMENTO

Existe alguma outra questão importante que o sr.(a) gostaria de mencionar sobre nosso tema de estudo: debate em torno da reforma dos TCs?

Existe outro ator específico participante deste debate que, na sua concepção, poderia contribuir para o nosso estudo? (Corporações profissionais, mídia, sociedade civil organizada, legislativo, OAB, academia, etc.)