

Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional

75

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA E
MÁRIO AQUINO ALVES

A literatura nacional tem explorado pouco o entendimento das instituições de controle sobre a administração pública como: os tribunais de contas; o Judiciário, o Legislativo e demais órgãos de controle interno, a partir das diversas ramificações da Teoria das Organizações (exceções são Freitas, 2005; Almeida, 2006). Conseqüentemente, há uma série de possibilidades analíticas que ainda possuem potencial para a compreensão do funcionamento de tais instituições que seja distinta das análises da Ciência Política, da Sociologia, das Políticas Públicas e da Economia.

Por exemplo, para Opello Jr (1986), o estudo das instituições legislativas – os parlamentos – podem seguir duas estratégias distintas. Uma delas consiste na análise do papel político dos indivíduos na atividade legislativa, conduzindo ao entendimento do processo de institucionalização das casas legislativas à partir da análise dos papéis desempenhados pelos atores políticos. Seguindo esta linha, o estudo das casas legislativas a partir dos papéis políticos dos legisladores nos parlamentos contemporâneos poderia levar ao entendimento de que a organização do legislativo se assemelharia a uma anarquia organizacional, nos moldes propostos por Cohen, March e Olsen (1972), ou seja, uma organização caracterizada por preferências problemáticas, por uma tecnologia não evidente e por uma participação fluida, ao sabor dos interesses dos parlamentares.

As demais instituições que compõem o sistema de controle sobre a administração pública brasileira – o Poder Judiciário, o Ministério Público, os tri-

bunais de contas e a Polícia Federal – não apenas possuem regras rígidas que definem claramente suas atribuições e formas de funcionamento, como os seus dirigentes, mesmo quando indicados pelo Executivo, chegaram a elas após um rigoroso processo de recrutamento por mérito na base da carreira, o que confere um maior grau de tecnicidade no desempenho de suas atividades (Loureiro, Arantes, Couto e Teixeira, 2010). Ou seja, diferentemente do Legislativo, as chamadas preferências problemáticas dos parlamentares que decorrem do processo de representação política e que poderiam trazer algo semelhante a uma anarquia organizacional, não deveria se manifestar nas demais instituições de controle da administração pública.

A outra estratégia de investigação sobre as instituições de controle consistiria na sua análise organizacional. No caso dos parlamentos, esta abordagem deslocaria o nível de análise dos indivíduos para a organização legislativa propriamente dita. Uma casa legislativa se torna institucionalizada, de acordo com Opello Jr. (1986), quando se pode perceber a existência e a continuidade de regras, processos e modelos de comportamento que permitem atender às novas configurações de reivindicações políticas. “Os atributos organizacionais dum parlamento existem independentemente dos membros que o compõem e das questões específicas de que se ocupa” (Loewenberg e Patterson, 1979, p. 20 apud Opello Jr, 1986, p. 296). Assim, os atributos que definem a organização e institucionalização de um parlamento são o grau de autonomia, a complexidade e o universalismo (Opello Jr, 1986). A *autonomia* é o grau de distinção/diferenciação que a legislatura assume estruturalmente das demais instituições políticas e grupos sociais; já a *complexidade* mede o processo de diferenciação que as estruturas internas da legislatura assume, estabelecendo regras especializadas e uma divisão do trabalho baseada em expectativas de papéis políticos amplamente partilhadas; por *universalismo* entende-se a medida em que as regras internas e a tomada de decisões obedecem a processos e precedentes distintos, e não a interesses pessoais ou particularistas. “Uma Assembleia que seja autônoma, complexa e universalista poderá dizer-se institucionalizada e os seus membros sentirão um *esprit de corps* em relação à organização, identificando-se com ela” (Opello Jr, 1986, p. 297).

Já no que diz respeito a instituições de controle como os tribunais de contas, pode-se fazer um paralelo sobre os atributos que definem sua organização e sua institucionalização com aqueles que o fazem sobre os parlamentos. Assim, entende-se que pelo atributo da autonomia, os tribunais de contas surgem de um processo de diferenciação em relação aos poderes executivo -

no que tange ao controle das finanças públicas - e legislativo - no que tange ao controle dos atos do executivo. Pelo atributo da complexidade, os tribunais de contas passaram por um processo de diferenciação interna que criou dois *corpus* distintos; um conselho formado por “ministros” originados do próprio sistema político (a partir das indicações do executivo e do legislativo) e uma burocracia composta por funcionários concursados, que se subordinam à formalidade dos procedimentos. Já o atributo do universalismo, no caso dos tribunais de contas, sofre o constrangimento da discricionariedade da escolha dos seus conselheiros – ou ministros, como no caso do TCU -, uma vez que este processo de seleção sofreu diferentes intervenções ao longo da história brasileira.

Para que se possam aprofundar as características organizacionais das instituições de controle faz-se necessário compreender melhor o processo de institucionalização destas organizações, no sentido de aproximar a compreensão dos elementos de autonomia, complexidade e universalismo da literatura da Teoria das Organizações que lida com o fenômeno da identidade organizacional, o *ethos* organizacional.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO E O ETHOS ORGANIZACIONAL

De acordo com Scott (2001), organizações podem ser entendidas a partir de três diferentes perspectivas: como sistema racional, ou seja, como ferramentas racionalmente criadas para atingir objetivos; como sistema natural, ou seja, como arranjos de grupos humanos com vistas à sua sobrevivência; e como sistema aberto, ou seja, arranjos que mantêm uma relação de interdependência com o ambiente. Este último modelo é um pouco mais sutil, a organização como sistema aberto. Aqui, as organizações são compreendidas a partir de elementos analíticos das perspectivas naturais e racionais. As organizações ainda são entendidas como “coisas” - elas têm uma “vida própria” -, mas elas não como entidades totalmente fechadas, que devem lutar para manter a sua identidade, ao mesmo tempo em que mantém conexões com o ambiente.

Selznick (1949, 1972) demonstrou que as cúpulas organizacionais tendem a reagir às mudanças do *caráter organizacional*. Para Selznick (1972), as próprias organizações se transformam em instituições quando são infundidas de valor, ou seja, quando deixam de significar meros instrumentos e passam a ser identificadas como fontes de gratificação pessoal e integridade de

um grupo. Esse processo de infusão produz uma identidade distinta para a organização: seu caráter, seu *ethos organizacional*.

O estudo da formação do *ethos organizacional* é, portanto, o próprio processo de análise institucional. A institucionalização de uma organização é um processo que reflete sua história em particular, as pessoas que nela trabalharam, os diversos interesses consagrados (*vested interests*) dos grupos que a constituem e a maneira como se adaptou ao seu ambiente (Selznick, 1972). Embora a institucionalização não torne a organização inerte, mudanças organizacionais se tornam difíceis quando os indivíduos criam uma habitualidade e uma identificação com os processos e procedimentos que foram há muito estabelecidos, resultando na consagração de vários interesses. A estrutura organizacional se manterá relativamente estável ao longo do tempo porque reflete o arranjo mais eficaz quando da criação da organização e tende a se institucionalizar mesmo que as pressões ambientais apontem que esse arranjo não mantém sua eficácia (Stinchcombe, 1965). Assim, as razões que levam organizações a manter um *ethos* estável seriam a força da tradição, a presença de interesses de determinados grupos que procuram manter o *status quo* e certas ideologias operacionais que se voltam para a “manutenção do que sempre deu certo” (Stinchcombe, 1965). Muitas vezes, os ambientes onde se inserem as organizações provocam impactos de diversas naturezas que trazem possibilidades de mudança. Porém, nem todas mudam, ou mudam muito lentamente. A este processo dá-se o nome de *inércia organizacional*: as organizações mudam de forma lenta e por processos não desejados pelos seus dirigentes (Stinchcombe, 1965).

Há, ainda, uma forma peculiar de a organização permanecer em inércia: trata-se do cerimonialismo (Meyer & Rowan, 1977). O comportamento do núcleo técnico de uma organização pode – vez ou outra - sofrer restrições decorrentes de imperativos de eficiência que tendem a ser impostos pelo ambiente externo. Assim, os gestores poderiam realizar uma operação de “desacoplamento” (*decoupling*) em relação ao ambiente externo, criando mecanismos que “simulam” - de maneira cerimonial - a adoção de processos tidos como legítimos pelo ambiente e pela sociedade. Em decorrência desse processo de “desacoplamento”, aumentaria a sua legitimidade diante dos outros atores, bem como a possibilidade de conseguir os recursos para continuar suas atividades. Dessa forma, o *ethos organizacional* manter-se-ia intacto diante das diversas pressões ambientais.

A manutenção do *ethos organizacional* pode provocar uma *dependência de trajetória organizacional* (*path dependence*), ou seja, um enrijecido dos padrões

de ação, potencialmente ineficientes, que é construído pelas consequências não intencionais das decisões anteriores e pelos processos de *feedback* positivo (Sydow & Schreyögg & Koch, 2009).

Compreender o Tribunal de Contas da União (TCU) à luz do seu desenvolvimento histórico e organizacional, assim como por meio da formação do seu *ethos organizacional* é que será feito na sequência.

DO CONTROLE DA LEGALIDADE AO CONTROLE DA CORRUPÇÃO: A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU

Do mesmo modo que em outros países, onde a criação de instituições de controle de contas ocorre de maneira concomitante à modernização das monarquias ou mudanças para o regime republicano, no Brasil foi com a proclamação da República que as discussões sobre a necessidade de um órgão independente para exercer o controle financeiro sobre as contas do governo foram iniciadas. O novo governo, assim como as novas instituições, deveria trazer consigo a marca republicana do zelo pela coisa pública, até então negligenciada pela estrutura do Estado habituada a governos de feição absolutista (Teixeira, 2010).

O governo provisório, encarregado de fazer a transição da Monarquia para a República, lançou as bases para a formação do TCU ao editar o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, criando “um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa pública” (Barros, 1999, p. 232-233). Rui Barbosa se encarregou de redigir proposta inserida e aprovada no texto constitucional em fevereiro de 1891 em que a criação do Tribunal de Contas se baseava na seguinte justificativa:

Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.

Na origem, as atribuições institucionais do TCU baseavam-se na observação do cumprimento dos ritos legais após a efetivação dos gastos pelo governo, sem que houvesse qualquer ação preventiva para evitar o mau uso do dinheiro público. Observa-se, ainda, que o recrutamento do corpo dirigente do TCU era feito exclusivamente pelo Executivo com aprovação do Senado,

o que na trajetória vai responder por um paradoxo histórico institucional bastante controverso: recrutamento de auditores e técnicos por critério meritocrático baseado em concurso público e seleção de dirigentes por decisão política.

Entretanto, o TCU não ficou livre de pressões políticas sobre suas atividades. Ainda 1893, o Executivo entrou em rota de colisão com os dirigentes do Tribunal de Contas em razão do veto de gastos “considerados danosos aos cofres públicos” (Siqueira, 1999, p. 164-165). Membros do governo indagavam acerca da autoridade do TCU alegando que o órgão estava se colocando acima do presidente da República, fazendo crer que o chefe do Executivo não deveria ter seus atos questionados pelo Tribunal de Contas.

Como forma de retaliação, a presidência da República redigiu decretos reduzindo a competência do Tribunal para impugnar despesas do Executivo. Em protesto, o Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo e demonstrou num documento público datado de 27 de abril de 1893 sua insatisfação:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

O TCU sobreviveu a diversas transformações políticas, tendo, em alguns momentos, suas atividades restringidas em períodos autoritários, e em outros recuperando antigas atribuições e assumindo novas. O quadro a seguir apresenta uma síntese dos percalços institucionais do TCU entre as constituições de 1891 e 1967.

Quadro I. Os percalços institucionais dos TCs brasileiros (1891-1967)

Constituições	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	↕ (Avança/Recua)	
Requisitos para se tornar Ministro/Conselheiro	Não consta	Não consta	Não consta	Ter no mínimo 35 anos e gozar plenamente dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	
Forma de recrutamento Ministro/Conselheiro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↓ (Recua)	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	
Garantias a Ministro/Conselheiro	Só perderiam o cargo por sentença judicial	Mesmas oferecidas aos Ministros da Corte Suprema	Mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juizes do Tribunal Federal de Recursos	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros Tribunal Federal de Recursos
Desenvolvimento	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	

Fonte: Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009. Elaborado pelos autores.

O quadro acima permite fazer algumas ponderações. Quanto às atribuições constitucionais, registram-se avanços durante os períodos destacados. Uma ambiguidade é verificada no Regime Militar (CF 1967) quando este promoveu avanços ao permitir a realização de auditorias nas entidades fiscali-

zadas, mas impediu que se continuasse apreciando a legalidade da concessão de aposentadorias e pensões. Quanto às exigências para se tornar Ministro, a CF de 1967 reiterou a idade mínima de 35 anos que já constava na CF de 1946 e passou a exigir notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, o que não significa exigir formação técnica nas áreas citadas. Permaneceu ao longo dos períodos analisados a nomeação dos ministros pelo Executivo com a aprovação do Legislativo. A exceção ficou para o Estado Novo (CF 1937) onde o Conselho Federal assumiu a atribuição do Poder Legislativo. No que se refere às garantias oferecidas aos Ministros, não houve qualquer alteração mesmo quando se comparam os períodos democráticos com os períodos autoritários. As mudanças decorrentes da redemocratização e promovidas pela Constituição de 1988 que vão permitir ao TCU desenvolver estratégias de controle de corrupção serão destacadas na sequência (Teixeira, 2010).

1988: MUDANÇAS, AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E CONTROLE DA CORRUPÇÃO

O processo de redemocratização que culminou com a Constituição de 1988 representou um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional do TCU. Mudanças típicas da conjuntura crítica representada pelo novo Regime Político trouxeram modificações com relação ao recrutamento do corpo dirigente (seus ministros), quanto as atribuições do órgão e a possibilidade de se criar canais institucionalizados para a abertura de diálogo com a sociedade civil com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos do próprio do TCU por meio do diálogo com novos atores sociais, e, atendimento ao Art. 74 da no seu § 2º onde está previsto que *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União* (Teixeira, 2010).

SOBRE O RECRUTAMENTO DOS MINISTROS

Uma importante mudança introduzida durante a conjuntura crítica que permeou a elaboração da CF de 1988 refere-se à forma de recrutamento de seus Ministros. O Executivo perdeu o monopólio do recrutamento, passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros 2/3, mantendo-se a aprovação de todos pelos parla-

mentares. Permaneceram também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário.

O Presidente da República não pode escolher livremente todos os ministros do Tribunal de Contas de sua cota de 1/3. Para cada três indicados, um deve ser recrutado entre os auditores de carreira do próprio TCU e outro dentre representantes do Ministério Público de Contas. Em ambos os casos o Executivo escolhe a partir de uma lista tríplice.

Tal mudança foi importante na medida em que possibilitou buscar maior equilíbrio entre a discussão política e a discussão técnica no âmbito do corpo dirigente do órgão, o que contribuiu para minimizar dirigismos de natureza política nas decisões da instância superior dos tribunais de contas. Vale lembrar que apesar dos trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto a decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer dos técnicos.

No quadro 2 destacado abaixo, verifica-se a existência de técnico do TCU e de procurador do Ministério Público de Contas dentre os membros da administração superior do órgão.

Quadro 2. *Origem profissional dos atuais Ministros do TCU*

Carreira política (Senado, Câmara Federal)	06
Burocracia (TCU, Ministério Público, funcionário do Senado*)	03
Total	09

Fonte: Informações disponíveis em www.tcu.gov.br, acesso em 30/05/2011.

* o funcionário do Senado foi recrutado na Cota do Legislativo.

Apesar de se verificar o cumprimento da obrigação constitucional de partilhar nomeações de ministros com o recrutamento de auditores de carreira e membros do ministério público de contas, faz-se importante aprofundar esse debate no sentido de buscar maior equilíbrio entre o Técnico e o Político na composição do colegiado de dirigentes dos tribunais de contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que cerca de 80% dos dirigentes dos tribunais de contas foram recrutados quase que exclusivamente por critérios políticos. Ainda hoje, os nomes que vão ocupar vagas nos TCs – independentemente de pertencerem à cota do Executivo ou do Legislativo – acabam sendo discutidos muito mais em

função da negociação de apoio político ao Executivo do que da contribuição que tais nomes possam trazer para o órgão.

Quanto aos requisitos para se tornar Ministro, manteve-se a idade mínima de 35 anos, além de exigir idoneidade moral e reputação ilibada. Outra mudança importante foi fixação de 65 anos como idade máxima. Tal medida tornou-se significativa em razão de o Ministro ter que se afastar compulsoriamente aos 70 anos de idade para aposentar-se. Em pesquisa sobre o perfil de 81 ex-ministros que passaram pelo TCU desde a fundação do órgão, Speck (2000, p. 204) constatou que 34 (42%) permaneceram no cargo menos de cinco anos. Uma possível explicação está no fato de o Ministro ter direito a aposentaria integral em um cargo cuja remuneração é próxima da que é percebida pela alta corte da Justiça do país.

Passou-se, também, a exigir pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permita ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. No caso, fala-se em conhecimento e não em formação acadêmica.

SOBRE AS ATRIBUIÇÕES: DO CONTROLE DA LEGALIDADE AO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Com a Constituição de 1988 o TCU também teve suas atribuições substancialmente ampliadas e conforme prevê o art. 71, foi reafirmado o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo sobre a gestão financeira da administração pública. Porém, a expressão “auxiliar” deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar e de maneira alguma deve ser interpretada como qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional.

Essa autonomia em relação ao Congresso Nacional fica ainda mais evidenciada na medida em que o TCU administra o seu próprio orçamento, possui corpo de funcionários em regime estatutário e é responsável pelo regimento interno e lei orgânica que organizam o funcionamento e atividades do órgão. Além dessas questões, seu colegiado de dirigentes (os ministros) usufruem as mesmas garantias de vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade do cargo que são comuns aos membros do alto escalão da magistratura federal.

O órgão de controle de contas possui instrumentos institucionais que lhe garante independência no desempenho de suas funções. As atribuições adquiridas pelo TCU após o processo de redemocratização estão sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 3. *As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas da União*

1. Apreciar as contas anuais do presidente da República.
2. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
3. Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
4. Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
5. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
6. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
7. Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
8. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
9. Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
10. Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
11. Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
12. Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias acesso em 30/05/2011.

No quadro acima verifica-se a manutenção da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e de realizar auditorias nas entidades fiscalizadas. Uma das atribuições mais substantivas é “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”. Nesse caso, o TCU faz uma análise da prestação de contas anual da presidência da República e encaminha um parecer conclusivo ao Congresso sobre a regularidade da mesma. Caso o parecer conclua pela irregularidade (o que seria uma condenação a gestão financeira do ano em apreciação) cabe ao Congresso aceitar ou não. Caso rejeite o parecer, as contas são consideradas aprovadas contrariando o posicionamento do Tribunal. Caso aceite, a posição do TCU será validada e o presidente da República será “politicamente” condenado por sua gestão financeira o que pode torná-lo inelegível caso não haja uma decisão judi-

cial que suspenda os efeitos da rejeição de contas. Não houve desde 1934 qualquer rejeição das contas anuais do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas.

No caso dos tomadores de despesa (conforme consta no item 2 do quadro 3), diferentemente do que ocorre com o presidente da República, o TCU julga as contas e não precisa enviá-las ao Congresso Nacional, o que reforça novamente seu grau de autonomia. Os condenados por gestão irregular em caráter irrecorrível, além de responderem criminalmente em ação a ser encaminhada pelo Ministério Público de Contas, terão seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral e esta, após apreciação do mérito, pode considerá-los inelegíveis para as próximas eleições. A possibilidade de inelegibilidade em razão de condenação pelo Tribunal de Contas está prevista na Lei Complementar nº 64/1990.

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas assumiram uma amplitude maior e passaram a ser denominadas de Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). Esse novo tipo de auditoria se divide em duas modalidades: 1) Auditoria de desempenho operacional cujo objetivo é verificar se os gestores estão cumprindo dispositivos legais e as metas previstas no projeto original da política pública em desenvolvimento e 2) Auditoria de Avaliação de Programas, com o intuito de verificar se os mesmos ganharam efetividade, eficácia e equidade. Apesar de elas também serem a pedido do Legislativo, os números apresentados no relatório de atividades do TCU de 2008 revelam que das 566 auditorias e fiscalizações realizadas durante o citado ano, 68% ocorreram por iniciativa do próprio TCU e 32% por solicitação do Congresso Nacional. Quando realizadas de maneira concomitante ao desenvolvimento da política pública, tais auditorias tornam-se importantes instrumentos de controle da corrupção na medida em que é possível identificar desvios em relação a proposta original em diferentes sentidos: se for obra, em relação ao material utilizado e projeto original, se for política pública em relação ao público alvo ou aos alcances que estavam previstos.

DIÁLOGO COM A SOCIEDADE E RELAÇÃO COM O CONGRESSO NACIONAL

Também se destaca como ganho nessa nova fase do Tribunal de Contas o fato de o mesmo estar aberto a apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Ou seja, apesar de o TCU desempenhar o papel Constitucional de órgão auxiliar do Legislativo, suas atividades mantêm diálogo direto com os cida-

dãos e entidades da sociedade civil, o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização de suas ações, além de fortalecer estratégias preventivas de corretivas de controle da corrupção.

A Ouvidoria do TCU, desde sua criação em 2004, é o principal instrumento de diálogo do órgão com o cidadão. O Acesso pode ser feito por telefone (0800), por formulário eletrônico ou pelo correio. Toda reclamação recebe um retorno acerca do procedimento que foi adotado ou do resultado de investigações. De acordo com o relatório de atividades do TCU, em 2008, apenas por meio da Ouvidoria foram recebidas 6.104 denúncias sobre indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. A tabela abaixo ilustra o número de processos apreciados em 2008, a natureza dos mesmos, bem como a origem de tais processos.

Tabela I. *Natureza e origem dos processos apreciados pelo TCU em 2008*

Natureza e origem dos processos	n.º de processos apreciados) (%)	
Auditoria, inspeção e levantamento (iniciativa do Tribunal e solicitação do Legislativo)	566	6,90%
Consulta (autoridades, comissões legislativas, AGU, organizações, etc)	68	0,83%
Denúncia (iniciativa de cidadãos, partidos, organizações, etc)	491	5,99%
Representação (Ministério Público, CGU, TCEs, parlamentares, juízes, etc)	2.863	34,91%
Solicitação do Congresso Nacional	94	1,15%
Tomada e prestação de contas (iniciativa do Tribunal)	1.773	21,63%
Tomada de Contas especial (iniciativa do Tribunal)	1.924	23,46%
Outros Processos*	421	5,13%
Total	8.200	100,00%

Fonte: relatório anual de atividades do TCU, 2008. Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso em 30/05/2011.

* Acompanhamento, monitoramento, acompanhamento de desestatização, comunicação e solicitações de certidão.

Evidencia-se na tabela acima que os trabalhos desenvolvidos pelo TCU vão muito além do papel de controle da legalidade. Uma observação simplificada poderia sugerir que dos 8.200 processos apreciados pelo Tribunal de Contas em 2008 apenas 94 (1.15%) foram demandados pelo Congresso Nacional, o que minimizaria a importância da relação do TCU com o Legis-

lativo. Porém, é possível encontrar demandas de parlamentares e de Comissões permanentes, provisórias ou de inquéritos do Congresso também em solicitações de informações, fiscalizações e auditorias, consultas e representações, o que reforça as atividades de órgão de controle da corrupção. Mas, se levarmos em consideração, (e que já foi destacado anteriormente) que de todas as fiscalizações e auditorias realizadas pelo TCU em 2008 (566) 68% foram feitas por iniciativa do próprio Tribunal enquanto 32% foram demandadas pelo Congresso, fica evidenciada não apenas a autonomia de ação do TCU, como também a existência de um razoável espaço ainda não ocupado pelo parlamento brasileiro no sentido de demandar ações de controle sobre a gestão financeira do governo federal.

Fazem parte, ainda, do rol de competências do TCU atribuídas por leis específicas: fiscalização da LRF, legalidade de contratos e licitações e fiscalização do andamento de obras conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta última um dos principais instrumentos de controle da corrupção conforme será visto na próxima seção.

Sobre as obras fiscalizadas pelo TCU que são objeto de recomendação de suspensão cabe ao Congresso Nacional emitir decretos legislativos acerca das recomendações feitas pelo Tribunal. Em caso de identificação de irregularidades em contratos, cabe ao Congresso solicitar ao Executivo a sustação do mesmo. Se no prazo de 90 dias não houver sido tomada a providência, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de encaminhar uma decisão definitiva. O TCU pode aplicar multa em caso de irregularidade, cabendo ao autuado um prazo de 15 dias para quitá-la. Caso isso não ocorra, formaliza-se um processo de cobrança executiva que será promovido pela Advocacia Geral da União (AGU).

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Conforme vem sendo previsto nas LDOs, desde 1997 cabe ao TCU fiscalizar obras públicas em andamento e informar ao Congresso Nacional sobre a existência de indícios de irregularidades, para que no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) seja possível encaminhar os casos em que as irregularidades não foram sanadas para o Anexo VI da LOA e com isso suspender total ou parcialmente o repasse de recursos.

Segundo Ribeiro, Silva Jr e Bittencourt (2009) foi com o Escândalo do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo cuja origem remonta ao ano de 1994, quando o TCU comunicou ao Congresso a identificação de irregularidades na execução da obra e esta permaneceu recebendo recursos públicos até

1997, que os parlamentares identificaram a necessidade de rever procedimentos acerca do repasse de recursos orçamentários da União para obras com irregularidades já identificadas.

Assim, estabeleceu ao TCU por meio das LDOs a prerrogativa de fiscalizar anualmente obras de grande vulto para subsidiar o Congresso na discussão e aprovação da LOA, o que se constituiu numa medida preventiva de proteção ao erário público ou de controle da corrupção.

Diferentemente do que se tentou colocar no debate público por meio de vezes ligadas ao governo federal e até por membros do Poder Legislativo, não é o TCU que paralisa obras, o órgão apenas subsidia a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO) e esta no momento da discussão da LOA é quem decide se obra terá o repasse de recursos interrompidos ou não.

O ciclo de fiscalização se inicia anualmente em fevereiro e termina em agosto quando os auditores emitem um relatório que será objeto de deliberação do colegiado de ministros do Tribunal de Contas. Posteriormente, o TCU encaminha o Relatório final ao Congresso Nacional e este utiliza as informações para fazer os ajustes necessários no para a tramitação da LOA.

Conforme consta no Art. 96, § 1º da LDO de 2010, Lei nº 12.017, de 12/08/2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA 2010:

A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2008 e o fixado para 2009, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

Em 2009 foram fiscalizadas 219 obras em todos os estados e regiões do país. Do ponto de vista regional a distribuição ficou da seguinte forma: 29,68% no nordeste; 22,37% (49) na região norte; 22,37% (49) no sudeste; 14,15% (31) no centro-oeste e; 11,42% na região sul. A conceituação de Índícios de Irregularidades Graves está definida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010) da seguinte maneira:

Os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário

ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública.

A fiscalização de obras pode apresentar cinco diferentes resultados assim classificados: 1) Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P); 2) Indício de irregularidades grave com retenção parcial de valores (IG-R); 3) Indício de irregularidade com recomendação de continuidade (IG-C); 4) Indício de outras irregularidades (OI) e; 5) Sem ressalva (SR).

Uma obra classificada com IG-P pode provocar a recomendação do bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do empreendimento ou de parte dele e requer audiência ou citação dos responsáveis ou adoção de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado, o que será decidido pela Comissão Mista de Obras do Congresso Nacional. O IG-R permite cautelarmente a retenção apenas de valores equivalentes ao possível dano identificado como condição para a continuidade da obras. As classificações IG-C e OI referem-se a indícios de irregularidades sanáveis e que são consideradas intermediárias que a priori não requer o pedido de paralisação do empreendimento ou de parte dele. A tabela abaixo permite uma visão geral do resultado dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos em 2009 em atendimento a LDO.

Tabela 2. *Classificação dos indícios de irregularidades*

Classificação	Quantidade	%
IG-P	41	18,72%
IG-R	22	10,04%
IG-C	86	39,26%
OI	35	15,99%
SR	35	15,99%
Total	219	100,00

Fonte: relatório Fiscobras, 2009.

Disponível em www.tcu.gov.br, acesso em 30.05.2011.

Na tabela acima, fica demonstrado que das 219 obras fiscalizadas, 41 (18,72%) foram classificadas com Índícios de Irregularidades com recomendação de paralisação. Convém lembrar que essa é uma informação que o TCU envia ao Congresso e cabe à CMO tomar a decisão. Outras 22 obras (10,04%) tiveram a indicação de Índícios de irregularidades com retenção parcial dos recursos, mas sem a sugestão de paralisação. As demais ou tiveram a identificação de indícios considerados sanáveis ou não foram feitas quaisquer ressalvas durante a fiscalização das mesmas. Na próxima tabela estão elencados os principais motivos que levaram os técnicos do TCU a considerarem uma obra com indícios de irregularidades.

Tabela 3. *Causas da identificação de indícios de irregularidades*

Motivos	Quant. IG-P	Quant. IG-R	Total	%
Sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado	40	20	60	35,29%
Projeto básico deficiente ou desatualizado	30		30	17,64%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado	22		22	12,95%
Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento	21		21	12,36%
Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável	20		20	11,76%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido	13	04	17	10,00%
Total	146	24	170	100,00%

Fonte: Transcrito de Ribeiro, Silva Jr. e Bittencourt (2009).

Conforme se visualiza na tabela 3, sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado representam mais de 35% das causas das irregularidades que motivaram classificar obras em IG-P ou IG-R. Na sequência estão Projeto básico deficiente ou desatualizado, e Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), a Petrobrás e o Ministério da Interação Regional estão entre os órgãos do governo federal com o maior número de obras classificadas com IG-P ou I-R.

O tempo para liberação da obra com IG-P ou IG-R depende fundamentalmente de duas situações: 1) esclarecimentos que possam descaracte-

rizar a existência de indícios, o que imediatamente propicia regularidade ao empreendimento; 2) medidas que consigam sanar as irregularidades identificadas. O primeiro caso geralmente faz com que a obra nem conste no relatório enviado para a CMO na medida em que no decorrer da fiscalização os esclarecimentos ou ajustes já tenham sido feitos. Uma vez que obra constou no relatório enviado pelo TCU ao Congresso, necessariamente é a CMO que deverá deliberar sobre a liberação da mesma.

Segundo relato de funcionários do TCU há situações em que as dúvidas são sanadas imediatamente após a fiscalização e que os fiscalizados, ao terem acesso ao conjunto de informações, já procuram o quanto antes dirimir as dúvidas. As situações que constam no relatório geralmente suscitam medidas de adequação e no decorrer da fiscalização não foi possível sanar as dúvidas existentes.

A possibilidade trazida na LDO de o TCU solicitar a suspensão de uma obra quando se identifica à existência de irregularidades é fundamental para evitar prejuízos aos cofres públicos. O Controle da corrupção fez parte do desenvolvimento do *ethos* do Tribunal de Contas e fez com que órgão avançasse muito além da sua tradicional atividade de controle baseado na consulta de documentos e na contabilidade dos gastos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os tribunais de contas brasileiros são organizações que emergiram de uma situação específica: a transição da ordem monárquica, pautada pelo Poder Moderador, herança de um passado absolutista, para a vida republicana, construída a partir de uma ideologia positivista, de controle sobre as finanças públicas.

Verificou-se que o Tribunal de Contas da União desempenha um papel primordial no controle da corrupção, por meio de diferentes estratégias, sobretudo na fiscalização de obras de grande vulto. Além disso, o órgão tem sido um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público.

Durante o seu desenvolvimento institucional e, sobretudo, após o processo de redemocratização que culminou com elaboração da Constituição de 1988, o TCU não apenas assumiu novas atribuições como também se adequou às transformações impulsionadas pela redemocratização do país.

Entende-se, portanto, que a institucionalização da organização TCU conduziu à emergência de um *ethos organizacional* fortemente marcado pela

observância da retidão dos processos de dispêndio público. Neste processo, a garantia do atributo da autonomia organizacional tornou-se o elemento importante para a constituição deste *ethos*, em especial no que diz respeito à escolha dos novos ministros com perfil técnico.

Ainda do ponto de vista de ações que colaboram com o controle da corrupção, destaca-se a criação de diferentes instrumentos de diálogo direto com os cidadãos e as organizações sociais, que são resultado do atributo da complexidade, uma vez que sistemas técnicos precisam interagir com sistemas mais participativos. A Ouvidoria tem funcionado como espaço de captação de denúncias de irregularidades que são formuladas por cidadãos individualmente ou mesmo por organizações da sociedade civil. Registra-se, ainda nesse campo, a disponibilização de um conjunto de informações de interesse público, como por exemplo: a publicização do cadastro de responsáveis com contas julgadas irregulares; a lista de pessoas inabilitadas para função pública e a lista de licitantes inidôneos.

A lista de cadastro de pessoas responsáveis com contas julgadas irregulares subsidia os tribunais eleitorais na impugnação de candidaturas ou mesmo no julgamento de processos de cassação de mandatos, o que demonstra uma boa articulação entre o órgão de contas e a instituição encarregada de organizar o processo eleitoral no Brasil. A lista de pessoas inabilitadas para função pública impede que estas venham a ser contratadas novamente por órgãos públicos, tal informação é importantíssima, na medida em que pode gerar responsabilização de quem a descumprir. A lista de licitantes inidôneos é um excelente instrumento para proteger os diversos níveis de governo de uma relação contratual com empresas que já tenham promovido danos ao erário público.

Outra modificação importante que pode ser atribuída ao processo de redemocratização e que contribuiu para uma nova trajetória dos tribunais de contas foi a alteração na forma de recrutamento de ministros. Antes todos eram nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo, o que colocava em dúvida a autonomia do órgão na medida em que era o governo que nomeava o seu próprio fiscal. Após 1988, as indicações passaram a ser partilhadas com o Legislativo sendo que ao Poder Executivo restou a possibilidade de indicar 1/3 dos ministros e destes apenas um passou a ser de livre escolha e os demais a partir de lista tríplice que se origina do corpo técnico do TCU (auditor substituto de ministro recrutado em concurso público) e do Ministério Público de Contas. Essa mudança produziu dois efeitos positivos: ampliou o debate técnico no momento em que são discutidas importantes

decisões no colegiado de ministros e possibilitou ao corpo técnico do órgão que funcionários de carreira tenham acesso à estrutura superior do Tribunal.

Por fim, ao mesmo tempo em que existem avanços, também surgem situações que merecem maior análise ou até novas pesquisas. A primeira delas refere-se a auditorias cujo foco é a Avaliação de Programas e Projetos de Governo quanto à efetividade, à eficácia e à equidade. A dúvida que fica é se o TCU estaria plenamente capacitado para tanto ou se já não existem outros órgãos com acúmulo de conhecimento que pudesse desempenhar de maneira mais adequada tal atividade. Obviamente que esta é uma atribuição nova e que são realizados painéis de referência para subsidiarem os auditores antes de se iniciarem os trabalhos, mas a dúvida sobre se essa seria uma competência do TCU ainda persiste, principalmente por haver outros órgãos tecnicamente mais preparados para realizarem avaliação de políticas públicas.

A segunda refere-se à complexidade que envolve o debate acerca da fiscalização de obras em andamento para subsidiar a elaboração da LOA conforme vem sendo previsto desde a LDO de 1997. Uma questão fica evidente, o TCU está apenas cumprindo o que está previsto na LDO e, portanto, não se identifica qualquer tipo de abuso de atribuições na medida em que cabe a CMO especificamente decidir sobre o bloqueio de recursos que pode paralisar o empreendimento. De qualquer modo, cabe ao Tribunal de Contas prestar informações ao Congresso sobre indícios de irregularidades e, assim, possibilitar que obras com suspeitas de corrupção continuem recebendo recursos públicos como ocorria com a reforma do prédio do TRT/SP que acabou resultando num escândalo de corrupção de grandes proporções financeiras. Uma pesquisa sobre como a LDO vem atribuindo funções e limites ao TCU na fiscalização de obras de grande vulto, ano a ano, desde 1997 talvez fosse interessante para melhor compreender como o trabalho do Tribunal de Contas ecoa junto aos parlamentares.

Essa questão suscita a necessidade de pesquisas sobre o sistema de controle da administração pública no Brasil onde possa ficar mais claro o papel de cada órgão e como pode ocorrer a cooperação entre eles. Fala-se numa suposta sobreposição de atividades entre os órgãos de controle, mas até o momento não se identificou a existência de qualquer trabalho que analisasse mais profundamente tal questão.

Destaca-se, ainda, a posição institucional do Tribunal de Contas de não submissão a nenhum dos poderes do Estado como algo indispensável para a sua autonomia. O fato de o mesmo constar na Constituição Federal de 1988 como órgão de auxílio não significa vínculo ou submissão, mas, sobretudo, o

dever de prestar informações ou de ter uma relação colaborativa. O que pode ser atestado por um conjunto de atribuições que o TCU responde diretamente ao Congresso como realização de auditorias, a resposta a pedidos de informações e solicitações de esclarecimentos de CPIs, dentre tantas outras demandas, como também o encaminhamento anual da prestação de contas do chefe do executivo para que o Congresso Nacional estabeleça julgamento.

Esta posição de não submissão do Tribunal de Contas da União alinha-se à perspectiva do desenvolvimento de um forte *ethos organizacional*, nos seus dois *corpus*: o corpo deliberativo dos ministros e a sua burocracia renovada.

Por fim, é preciso lembrar que apesar da posição de fiscais da execução orçamentária e financeira dos poderes do Estado, os tribunais de contas não podem ficar livres de também serem fiscalizados por algum órgão externo. Desde abril de 2007 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 30/2007, de autoria do Senador Renato Casagrande, que cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. O órgão teria a função de controlar as atividades dos dirigentes e demais funcionários dos TCs no que se refere ao cumprimento das atribuições.

A possibilidade de criação de tal órgão é bem vinda e inclusive poderá contribuir para o aperfeiçoamento das atividades dos tribunais de contas, da mesma forma que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está contribuindo para a melhoria das atividades do sistema de justiça no Brasil. Afinal, os controladores também precisam ser controlados, sobretudo para evitar abuso de poder no exercício das atribuições.

Marco Antonio Carvalho Teixeira · Professor do Departamento de Gestão Pública e do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

Mário Aquino Alves · Professor do Departamento de Gestão Pública e do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos de. *TCU: presença na história nacional*. In: monografias vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa 1998. Brasília: Editora do TCU, 1999.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G.; OLSEN, J. P., A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (March, 1972), p. 1-25.
- FREITAS, C. A. S. A aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria de natureza operacional no TCU. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antonio, MORAES, Tiago. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente, in *Revista de Administração Pública*, 43 (4) jul-ago: p. 739-772, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 1, p. 1-32.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, vol. 23. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1989.
- _____. *O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas livraria e editora, 1994.
- MARTINS JR., Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.
- OPELLO JR, Walter. Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance. *Legislative Studies Quarterly* 11 (August, 1986): 291-319.
- PESSANHA, Charles. O controle externo sob controle do tribunal nacional. *Revista Insight inteligencia*. abril, maio, junho, Rio de Janeiro, 2003.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.
- RIBEIRO, Romiro; SILVA JR., Homero; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da

- Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta n.º 10, 2009.
- ROCHA, Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, jan/mar, 2003.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. 2 ed. London: Sage Publications, 2001.
- SELZNICK, Philipe. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.
- SELZNICK, Philipe. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União ontem e hoje*. In monografias vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa 1998. Brasília: Editora do TCU, 1999.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000a.
- SYDOW, Jörg; SCHREYÖGG, Georg; KOCH, Jochen. Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. *Academy of Management Review*, 2009, v. 34 n. 4, p. 689-709
- STINCHCOMBE, Arthur L. Social Structure and Organizations. In: MARCH, James G (edited by), *Handbook of Organizations*,. New York: Rand McNally, p. 142-193, 1965.
- TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo de Abreu; AQUINO, Luseni Maria. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia: república*. 1 ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 9, p. 415-443.