

**TRIBUNAIS DE CONTAS: ASPECTOS SOCIOLÓGICOS E INTERSUBJETIVOS DE SEU
FLERTE COM O PODER JUDICIÁRIO**

CAROLINA WUNSCH MARCELINO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAIS DE CONTAS: ASPECTOS SOCIOLÓGICOS E INTERSUBJETIVOS DE SEU FLERTE COM O PODER JUDICIÁRIO

INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, exalta a participação popular e o controle sobre a Administração Pública. O fortalecimento do ideário dos Três Poderes, como tripé da operacionalização e efetividade do Poder Público é expressa na intenção legislativa, em que “[...] o sistema brasileiro de controle das contas públicas e da legalidade e a constitucionalidade da atuação dos administradores públicos alcançou (...) extensão e densidade inexistentes em qualquer das Cartas Constitucionais precedentes” (CAVALCANTI, 2007, p.7)

Mas o pensamento cristalizado à época, após trinta anos da edição legal, encontra-se em debate, principalmente quanto à paridade dos Poderes e quanto ao enquadramento de determinadas organizações públicas em um dos pilares: Executivo, Legislativo e Judiciário. Para Medauar (1990), ainda que haja o reconhecimento legal da separação em Três Poderes, “[...] muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.” (MEDAUAR, 1990, p. 27).

Nesse estudo, de natureza teórico-empírica, investigamos **porque**, mesmo após extensa descrição legal - que toma os artigos 71 a 74 da Constituição – **organizações como os tribunais de contas são considerados expoentes da discussão da tríade dos Três Poderes**. Para isso, atentamos para **causas sociológicas e intersubjetivas**, que estão calcadas pela endogeneidade da lei (EDELMAN, 2002, 2004) e pelos embates entre lei na prática e lei nos livros.

Utilizando inicialmente dados primários, oriundos de três entrevistas exploratórias com servidores do corpo funcional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, verificamos que, ainda que o texto da Lei intenda **enquadrar os tribunais de contas no Poder Legislativo, sua estrutura organizacional flerta com o judiciário**. Em sequência, estendemos nossa pesquisa a dados secundários dos três tribunais de contas da Região Sul do país, no sentido de perceber como a linguagem presente nos regimentos internos e leis orgânicas dos tribunais de contas transparece práticas/rituais de natureza jurídica e relações intersubjetivas da área do Direito.

Para organização teórica desse artigo, trazemos quatro breves seções: (a) reflexões sociológicas: intersubjetividade e linguagem jurídica (b) a lei endógena e intersubjetiva (c) a linguagem em visão de construção social (d) a natureza administrativa e jurídica dos tribunais de contas. Em sucessão, fazemos breve descrição dos procedimentos metodológicos. Por fim, indicamos os achados de pesquisa e incitamos, em conclusão, alguns pontos que poderiam compor uma agenda de aprofundamento e debate.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Reflexões sociológicas: intersubjetividade e linguagem jurídica

O interesse sociológico nos estudos organizacionais bebe em fontes de diversas áreas do conhecimento humano, mas a abertura interdisciplinar ganha força em movimentos de revolução científica ocorridos no século XX (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2006). O paradigma interpretativista, estabelecido por Burrell e Morgan (1979) **ressalta o caráter intersubjetivo da existência**, permitindo que as ciências sociais comportem experiências subjetivas humanas (GODOI et al., 2006).

Destacamos a Antropologia e sua influência sobre os estudos organizacionais, especialmente após a virada linguística, exaltando a importância de compreender valores

partilhados, maneiras de vida, pelo conhecimento da linguagem e dos rituais (DARIAN-SMITH, 1993). Essas ideias impactaram os estudos organizacionais contemporâneos (ALVESSON; KAREMANN, 2000), tornando relevantes diferentes posicionamentos epistemológicos para construção do conhecimento da área.

Oportunas as contribuições antropológicas e da virada linguística no posicionamento da linguagem como expressão última do intersubjetivo, como “[...] produtos da atividade discursiva que influencia a ação” (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004, p. 635, tradução nossa). Assim, a linguagem pode ser posta em centralidade em estudos sociais e organizacionais e é vista não está apenas no plano abstrato. Ela é sinérgica à agência.

A Teoria Institucional, da qual faremos uso, recorre a fontes interdisciplinares e conecta-se com relações entre rituais, inclusive pela perspectiva da agência de atores sociais (ANAND; WATSON, 2004), com os aspectos sociológicos que buscamos, pelo olhar do contexto social das organizações (MEYER; ROWAN, 1977). Na seção seguinte, nosso aparato teórico toca com mais profundidade as questões institucionais, em seus aspectos regulativos, normativos e cognitivos (SCOTT, 1995), especialmente pelas questões da lei nas organizações e sociedade.

2.2. A Lei endógena e intersubjetiva

O reconhecimento teórico, especialmente na literatura institucionalista, de que a lei está sujeita a aspectos sociológicos, por vezes se distanciando de sua intenção inicial, é descrita por Edelman (2002) como uma propriedade legal nominada endogeneidade. A proposição teórica visa confrontar uma noção exógena da lei, em que ela se faz determinante, coercitiva e mecânica (EDELMAN, 2002; LA TORRE, 2010). Valorizar o aspecto endógeno da lei significa, portanto, reconhecer a propriedade de mutação da lei frente à interpretação intersubjetiva, reconhecendo que pode haver certo grau de subordinação ao social (CLARKE, 2013).

Como consequência, a agência ligada à interpretação e à ação pode acarretar o distanciamento entre a intenção da lei, em sua propositura, e suas práticas e interpretações na arena social. Esse contraponto desperta interesse acadêmico sobre discrepâncias a lei nos livros (*law-on-books*) e a lei na prática (*law-in-practices*) (SARAT; DOUGLAS; UMPHREY, 2002).

Associada a sua condição de endogeneidade, as fronteiras legais são severamente afetadas (EDELMAN, 2004), impactando, por sua vez, a “[...] margem de influência do entendimento social do que é *compliance* legal” (EDELMAN, 2002, p. 192, tradução nossa). A lei se vê inserida em uma ampla arena social, que não está restrita aos tribunais, juris ou mesmo às salas jurídicas das organizações. Por conseguinte, as rotinas e operações diuturnas das organizações são influenciadas pela lei, mas também a influenciam, de forma recursiva (EDELMAN, 2004).

Naturalmente, que essa perspectiva traz implicações procedimentais. Entre elas, a insuficiência do olhar sobre doutrinas, procedimentos e instituições, sem que se considerem situações conjecturais (NELKEN, 2004). Isso significa dizer que a lei na prática - *law in practices* - ou mesmo a lei em ação - *law in action* - (NELKEN, 2004) de fato fornecem aproximações endógenas da lei, mas o entendimento legal, como dissemos, não esgota nos meios jurídicos, enfocando centralmente o ambiente organizacional e social.

Em conclusão, entendemos que (a) a lei, por sua essência intersubjetiva, faz-se endógena (b) rituais e práticas ocorridas em organizações, inclusive alheias ao *metier* jurídico, influenciam recursivamente a lei (c) o fato da lei não se exaurir no seu texto jurídico e, portanto, estar reconhecidamente em mutação, consolida o interesse acadêmico sobre seu

aspecto sociológico e intersubjetivo (d) em arremate, o texto constitucional, em seus trintas anos de vigência, pode ser duramente afetado por aspectos sociológicos.

2.3 A linguagem em visão de construção social

Um outro aspecto que discutiremos com pouco mais de densidade nessa seção é a linguagem como aspecto indelével da intersubjetividade, tendo por pedra fundamental as considerações de Berger e Luckmann (1973-2014). Iniciamos por destacar o aspecto temporal da intersubjetividade, como argumento para entendermos a relação entre a linguagem e o intersubjetivo.

Para Berger e Luckmann (1973-2014, p. 43) “[...] a realidade da vida cotidiana é partilhada com outros”, porém não está limitada às fronteiras temporais, de forma que as relações intersubjetivas também estão presentes com predecessores e sucessores de nossa vivência. Assim, registros, memórias, tradições, rituais e documentos (inclusive as leis, naturalmente) são expressões da intersubjetividade humana.

Ao entender que a intersubjetividade não se dá apenas nas interações face a face, compreendemos que a inteligibilidade humana é atributo central no meio social. A linguagem é além de um código, de um meio, é uma complexa estrutura. A linguagem se posiciona como a própria inteligibilidade (OLIVEIRA, 2006).

A questão temporal suscita a possibilidade de abordarmos recortes de linguagem e intersubjetividade, em que focamos em papéis sociais, que se dão em determinado contexto ou que se realizam dentro de determinado grupo. Assim, a linguagem pode se manifestar, por exemplo, pelo uso de determinados jargões, cujo papel se conecta a manter a crença de que ali reina certa ordem (EDELMAN, 2004 apud SAMIER, 1997). Nesse ponto, permite-se analisar o recorte feito em relação ao uso de linguagem jurídica, como expressão da inteligibilidade do meio e de outros aspectos intersubjetivos que o sustentam e propagam.

2.4 Natureza administrativa e natureza jurídica dos tribunais de contas

Feito um preâmbulo teórico e epistemológico da análise, adentramos material que nos permita a aplicação para o problema de pesquisa que sugerimos. Nesse sentido, verificamos de que forma a literatura trata a natureza dos tribunais de contas, abordando o que se chama de natureza administrativa e natureza jurídica.

A natureza administrativa está presente no constitucional enquadramento dos tribunais de contas na esfera do Poder Legislativo, na medida em que desempenha a função de controle externo, conforme nos ensina Scliar (2009, p. 252):

No sistema brasileiro atual, o controle externo é atribuição do Poder Legislativo, a quem incumbe, em primeiro plano, o julgamento político das prestações de contas do Chefe do Poder Executivo (isso ocorre em todas as esferas federativas, simetricamente). O julgamento é precedido pela emissão, independente, de um parecer prévio do Tribunal de Contas e ele é peça político institucional e jurídica indispensável para o exercício dessa competência a cargo das Casas Legislativas. Daí a expressão “com o auxílio” do Tribunal de Contas é exercido o controle externo pelo Poder Legislativo.

A controvérsia emerge pela própria interpretação da Carta Magna, como nos evidencia Carlos Ayres Britto (2002, p. 2):

[...] começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder

Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União.

Autores que seguem o entendimento de Ayres Britto ressaltam ou (a) natureza jurídica dos Tribunais de Contas ou (b) a independência dessas organizações em relação à estrutura tripartite de Poderes. No que se refere à natureza jurídica, há teorias que sustentam uma suposta superioridade da atividade de julgar, decidir, deliberar sobre as atividades técnicas atreladas ao controle externo (CRETELLA JUNIOR, 1986). Assim, há referências sobre questões léxicas, como uma suposta denominação tautológica no termo "tribunal", que pode ser entendida como "[...] terminologia ou nomenclatura dúbia (...), eis o primeiro fator que influi sobre a posição dos que defendem a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas" (CRETELLA JUNIOR, 1986, p. 2).

Entre aqueles que defendem a independência dos tribunais de contas em relação aos Poderes, há ressaltos às questões dissociativas entre *law on books* e *law in action*, argumentando que o texto constitucional sofreu descolamento da atividade político-econômica nacional. Sendo assim, ainda que a letra da lei atrele à estrutura de Três Poderes, na visão *in action*, não há enquadramento dessas organizações na estrutura divisional. Leia-se, pelo fragmento de Medauer (2018, p. 26 grifo nosso) "[...] hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação de poderes, a fórmula originária **não se ajusta totalmente à realidade** político institucional dos Estados".

Como se vê, nas divergências teóricas apresentadas, há questões de linguagem e intersubjetividade que são abstraídas para fundamentar as discussões. Frente ao entrelaçamento que expusemos brevemente, passamos aos procedimentos metodológicos e, sequencialmente, aos achados e conclusões da pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi empreendido um estudo de natureza qualitativa, com uso de dados primários e secundários, conforme explicaremos:

- Dados primários: obtidos em três entrevistas exploratórias, não-estruturadas, com servidores da área jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. As transcrições totalizaram 345 páginas, colocadas em *software* editor de texto. Esses servidores foram selecionados por possuírem mais de vinte anos de serviço público, de forma que acompanharam as alterações regimentais e legais da organização;
- Dados secundários: compondo amostra de normativas internas dos três tribunais de contas da região Sul, totalizando 625 páginas. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi selecionado tendo em vista questões de acesso e seu regimento e lei orgânica foram os primeiros a serem analisados. Em seguida, foram incorporadas as normativas internas Tribunal de Contas de Santa Catarina e Rio Grande do Sul em razão das similaridades regionais com o TCE-PR.

Os dados foram então submetidos a uma sequência procedimental de análise do discurso, seguindo o entendimento de que o método escolhido favorece questões teórico-empíricas e, em especial a **compreensão da linguagem** como “[...] mais do que uma ferramenta analítica” e seu atributo de **interdisciplinaridade** (PUTNAM; FAIRHURST, 2001, p. 71, tradução nossa) e da **intersubjetividade** como interação entre as subjetividades humanas (BERGER; LUCKMANN, 1973-2014).

As entrevistas iniciais foram transcritas, com ênfase na intertextualidade das falas (PUTNAM; FAIRHURST, 2001). Foram obtidas, como resultado, as seguintes categorias analíticas preliminares: (a) raízes históricas da Constituição e 1988 pós-ditadura (b) revisão das decisões dos tribunais de contas com base em critérios judiciais (c) superveniência do

poder judiciário como tábua de salvação da ordem social (d) composição do quadro de servidores, com larga atuação de profissionais do Direito (e) erros no embasamento de processos dos tribunais de contas (f) realização de sessões de julgamento e decisão.

Essas categorias foram utilizadas em triângulação, no sentido de verificar de que forma o material escrito permitiria a análise desses pontos. Observou-se que as normativas poderiam conceder aprofundamento sobre as categorias “b”, “c” e “f”, sendo que o item “a” demandaria análise longitudinal.

Partiu-se para uma etapa de cunho **léxico nos dados secundários**, verificando (a) o enquadramento nas categorias analíticas (b) a repetição de termos, dando ênfase na ideia de **formação do discurso** (MAGUIRE; HARDY, 2009), remodelando as categorias que poderiam ser elevadas à condição de achados.

A seção quatro retrata os achados finais de pesquisa e fragmentos intertextuais foram dispostos nos quadros, visando elucidar a forma procedimental realizada.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Caracterização das sessões como rituais organizacionais de natureza jurídica

Nessa seção, discutiremos como a realização de sessões em câmaras e plenário, para julgamento de contas e outros processos, podem ser entendidas como rituais organizacionais que salientam a essência jurídica dos tribunais de contas. Esses rituais são vistos pela sua ótica sociológica, de perpetração da ordem social vigente, intentando ganhos de legitimidade das ações desses tribunais.

A legitimidade, por sua vez, está calcada em uma instituição social que celebra o posicionamento do controle judicial no vértice da pirâmide de controles da Administração Pública (CAVALCANTI, 2007). Assim, a atividade de controle externo, inerente ao Legislativo, é "menos nobre" do que a judicial. (CRETELLA JUNIOR, 1986).

Utilizaremos dos seguintes argumentos para fundamentar a assertiva de abertura dessa seção: (a) o fato dos rituais organizacionais estarem presentes nas convenções escritas e normativas (SAMIER, 1997) (b) a habilitação desses rituais com base em valores reconhecidos intersubjetivamente, tais como a antiguidade.

Inicialmente, utilizamos dos dados secundários coletados para verificar de que forma as estruturas formais e burocráticas suportam a realização das sessões plenárias e de câmaras, entendendo que os sistemas simbólicos estão presentes nas convenções escritas e normativas. (SAMIER, 1997). Observe-se o Quadro 1, que relaciona as características dos ritos organizacionais dispostas por SAMIER (1997) e ANAND e Watson (2014) com as normativas em análise:

Quadro 1- Presença dos Rituais nas Convenções Escritas

CARACTERÍSTICA	FRAGMENTO DA NORMATIVA	FONTE
Possuem repetição	Art. 462. As sessões ordinárias da Primeira e da Segunda Câmaras realizar-se-ão às terças-feiras e às quartas-feiras , respectivamente, preferencialmente, com início às 14:00 (quatorze) horas, podendo haver intervalo a critério do Presidente	Lei Orgânica, TCE-PR
	Art. 461. As sessões das câmaras serão ordinárias e extraordinárias , e somente poderão ser abertas com a presença do Presidente ou seu substituto, e de mais dois de seus membros, computando-se, para esse efeito, os Auditores regularmente convocados	Lei Orgânica TCE-PR
	Art 17 (...) XXXII – suspender, em caráter excepcional, havendo urgência, a execução de medida acautelatória concedida ou de efeito suspensivo agregado a recurso, submetendo o ato a referendo do Tribunal Pleno na sessão ordinária subsequente;	Regimento Interno TCE-RS
Presença de atores centrais e periféricos	§ 1º Os Auditores serão também convocados para substituir Conselheiros, para efeito de quórum, nos casos de impedimento e suspeição do titular, manifestados perante o Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva.	Lei Orgânica TCE-SC
	§ 1º Não devolvido até a sessão apazada, caberá à Secretaria das Sessões incluir o processo na pauta da sessão subsequente, competindo ao Presidente chamá-lo à votação.	Regimento Interno TCE-RS
	A presente Resolução tem por finalidade instituir nova ordem regimental no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. A proposição, resultado de dedicado trabalho de Membros e servidores desta Corte	Preâmbulo/Justificativa do Regimento Interno TCE-RS
	Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.	Regimento Interno TCE-PR

Foram escolhidas, no aparato teórico, características dos rituais que estão expressas nas normativas dos tribunais de contas em análise. A escolha dos fragmentos transcritos revela a presença desses elementos. Iniciamos pela questão mais simples: a de que os rituais devem apresentar periodicidade (ISLAM, 2015; SAMIER, 1997). E, nesse caso, as informações normativas são muito claras por comprovar sessões ordinárias, cuja realização está prevista nos documentos internos.

Demonstrado do aspecto temporal e rotineiro, voltamo-nos aos personagens da sessão, pela ótica de atores papéis centrais e periféricos (ANAND; WATSON, 2004). A análise do discurso desvela a coexistência de **multiplicidade de papéis** exercidos nas sessões. Pela compilação dos termos encontrados nas normativas, destacamos diversos papéis, entre eles: o secretariado, os auditores, os conselheiros efetivos e não-efetivos, vice-presidente, segundo vice-presidente, conselheiros, membros, servidores (ou corpo técnico, ou corpo instrutivo), corregedor, relator, procurador do Ministério Público.

Vale destacar que a listagem acima não é exaustiva, tampouco apresenta papéis que não possam ser acumulados ou correspondentes. Assim, o conselheiro é eventualmente também relator, ou presidente, ou corregedor, por exemplo.

Sobre a hierarquia desses papéis, os fragmentos selecionados têm bastante a contribuir. Denote-se o uso da **letra maiúscula** para nominar os papéis de "membro", "conselheiro" e "presidente", enquanto ela é dispensada quando é empregado o termo "servidor". Cumpre esclarecer que o papel de membro pode ser claramente definido pela normativa interna, tal qual ocorre no TCE-PR, cuja definição é "Conselheiros, os Auditores e os Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas". Esse grupo de atores é tratado com as devidas vênias, como veremos a seguir nas questões de intersubjetividade.

Outro fator que demonstra o papel central exercido pelos conselheiros nas sessões é a imprescindibilidade da presença do Presidente, bem como a formação de *quorum* para que o ritual seja performed. Portanto (e naturalmente), as sessões são rituais que somente ocorrem em determinadas datas e na presença de determinados atores.

No que se refere às origens de rituais em determinadas ambiguidades legais, o que se observa é a **similitude das sessões com as ocorridas no Poder Judiciário**. O paralelo é perceptível pela comparação entre Conselheiros e magistrados dos Tribunais de Justiça, o que é feito de forma expressa e clara pelo TCE-SC e pelo TCE-PR, conforme o recorte do quadro nos indica.

Nos outros dois fragmentos, o que se percebe é o conflito subliminar de atribuições, que novamente remete à discussão sobre a natureza dos tribunais de contas. Por vezes, as normativas evitam o uso do léxico "julgamento", preferindo o vocábulo "decisão". O embate é revelador. Cretella Junior (1986) alerta sobre o uso do termo "julgar" e outros de mesmo radical como "jurisdição" e o derivado "julgamento" como uma forma de enfatizar a natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas e manutenção do *status quo*. Segundo o autor:

Entre os partidários da tese de que os Tribunais de Contas desempenham funções jurisdicionais, incluem-se, além dos próprios membros, desses colegiados, cujos argumentos são todos informados por grande carga subjetiva, outros nomes, de juristas insígnies, que procuram demonstrar a natureza judicante daquelas Cortes (CRETELLA JUNIOR, 1986, p. 4)

Por outro lado, estudos sobre leis e doutrinas, inclusive àquelas que se aplicam aos tribunais de contas, permitem compreender uma acepção híbrida do termo "julgar", não incompatível com a natureza administrativa dos tribunais. Leia-se Cavalcanti (2007, p. 10-11):

[...] a função de julgar da Administração também é considerada como exercício de função administrativa e, portanto, exercitável por órgãos da própria administração. (...) A existência de uma justiça administrativa integrante da própria administração pública, parte do pressuposto aceito de que julgar a administração também é administrar.

Nas razões exploratórias apuradas nas entrevistas iniciais, observamos que fatores externos contribuíram para o fortalecimento da característica judicial nos tribunais de contas, tendo em vista episódios repetidos de revisão das decisões de tribunais de contas em momentos passados.

Evidenciadas as discussões oriundas da própria ambiguidade do texto constitucional e da estrutura legal brasileira, passemos ao exame de valores intersubjetivos que são fortalecidos pelos rituais em análise. Enumeraremos três valores, a saber: antiguidade, tratamento protocolar e ritos de passagem relacionados aos fragmentos de dados secundários, conforme Quadro 2:

Quadro 2 - Habilitação dos Rituais com Valores Reconhecidos Intersubjetivamente

VALOR INTERSUBJETIVO	FRAGMENTO DA NORMATIVA	FONTE
Antiguidade	Art. 6 Parágrafo único. As sessões do Tribunal Pleno serão dirigidas pelo Presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente, pelo 2º Vice-Presidente, pelo Corregedor-Geral, pelo Ouvidor e pelo Conselheiro mais antigo .	Regimento Interno TCE-RS
	Art. 127 § 6º O Presidente chamará na ordem de antiguidade , os Conselheiros, que colocarão na urna os votos contidos em invólucro fechado.	Lei Orgânica TCE-PR
	Art. 22. A ordem de precedência no Tribunal observará o critério decrescente de antiguidade . Parágrafo único.	Regimento Interno TCE-RS
	Art. 109 (...) Parágrafo único. Em caso de vacância, impedimentos ou ausência por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, o Procurador-Geral será substituído pelo Procurador-Geral Adjunto e, na ausência deste, pelos Procuradores, observado o critério da antiguidade no cargo e maior idade , sendo assegurado, nessas substituições, os vencimentos do cargo exercido	Lei Orgânica TCE-SC
Tratamento protocolar	§ 1º O Procurador-Geral, nomeado em comissão pelo Governador do Estado, será escolhido dentre os Procuradores da Fazenda junto ao Tribunal de Contas, observados os mesmos requisitos exigidos para o cargo de Conselheiro, tendo iguais direitos, vantagens e prerrogativas, exceto a vitaliciedade e tratamento protocolar correspondente. (Vide ADI 5.442)	Lei Orgânica TCE-SC
Rito de passagem	Art 24 § 1º A eleição realizar-se-á em escrutínio secreto, em sessão plenária convocada para a segunda quinzena do mês de dezembro, exigindo-se sempre a presença de, pelo menos, cinco Conselheiros efetivos, incluído o que presidir o ato, considerando-se eleito o Conselheiro que obtiver a maioria dos votos.	Lei Orgânica TCE-RS
	Art 121 § 1º A eleição realizar-se-á em escrutínio secreto, na última sessão plenária e ordinária da primeira quinzena do mês de dezembro do último ano do mandato, exigindo-se, sempre, a presença da maioria absoluta dos seus membros efetivos.	Lei Orgânica TCE-PR
	Art 89. § 1º A eleição realizar-se-á em escrutínio secreto, em sessão extraordinária da segunda quinzena do mês de dezembro, exigida a presença de, pelo menos, cinco Conselheiros, inclusive o que presidir o ato, devendo a posse ocorrer no primeiro dia útil do mês de fevereiro.	Lei Orgânica TCE-SC

Inicialmente, é necessário frisar que esse grupo de atributos intersubjetivos, de significados compartilhados (ISLAM, 2015) estão relacionados à ideia de tradição, uma propriedade inerente aos rituais (SAMIER, 1997). Sendo assim, a análise desses eventos é interessante, pois demonstra a preservação desses valores e tradições não apenas em seu plano abstrato, mas igualmente no plano concreto (ISLAM, 2015).

Observemos como os fragmentos no Quadro 2 indicam essa **transposição do plano abstrato e normativo para as práticas das sessões**. No que se refere à antiguidade, por exemplo, é latente o papel superveniente do decano, que assume diferentes posições nos

eventos plenários. O critério antiguidade se faz, por vezes, decisório em situações em que se esgotam outros critérios técnicos ou em que se faz pertinente criar um rito ordinal. Note-se, ainda, que no último fragmento da linha "antiguidade" insurge a ideia de "mais velho", "maior idade", repassando nova conotação ao termo.

Interessante é a formalização em normativa ao tratamento especial concedido aos conselheiros de tribunais de contas, em uma noção de singularidade de seu papel organizacional. Atente-se, portanto, à segunda linha do Quadro 2. A expressão clara do tratamento protocolar visa cristalizar o entendimento de que se deve manter determinada ordem institucional (ISLAM, 2015). A construção discursiva, em termos semânticos, também é reveladora, no sentido de que a oração principal concede equidade entre o procurador-geral e os conselheiros, e o tratamento protocolar é retirado na oração coordenada entra de forma adversativa, gerando de fato, uma **hierarquia de papéis**.

Por fim, trataremos do ritual de eleição, que ocorre também em sessão plenária, a ser tratado como um momento de passagem entre protagonistas. Para essa análise, propositalmente, foram selecionados trechos dos três tribunais. Salientamos alguns aspectos da clara **intertextualidade** entre os fragmentos, seja ela: (a) a intertextualidade léxica: "escrutínio", "presença", "presidir", entre outros e (b) a intertextualidade sintática: uso de mesóclise, com composição gramatical na mesma ordem (sujeito, seguido de verbo no reflexivo, advérbio de modo e tempo).

Em arremate, concluímos que as sessões - plenárias e câmaras - são amplamente amparados por normativas organizacionais e que possuem características intrínsecas (como periodicidade, presença de atores periféricos e centrais e raízes em ambiguidades legislativas) que nos permitem compreendê-los como rituais. Ao enfatizar o aspecto sociológico, entendemos que os rituais se debruçam sobre aspectos intersubjetivos e sobre uma percepção de que as atividades jurídicas são de natureza nobre, o que intensifica discussões sobre o próprio espectro de atuação dos tribunais de contas, já amplamente fomentada pela ambiguidade constitucional. Por fim, esses aspectos sociológicos e intersubjetivos reforçam a legitimidade dos atos dos tribunais de contas e favorecem a manutenção do *status quo* dos atores principais, evitando uma ordem de ruptura (ISLAM, 2015) com o modelo institucional vigente.

4.2 A Nobreza do Ofício Jurídico e a Linguagem como sua Identidade Intersubjetiva

Na seção anterior, foi analisado um aspecto intersubjetivo de grande relevância para esse estudo: uma suposta nobreza do ofício jurídico em relação às demais formas de controle da Administração Pública (CRETELLA JUNIOR). Também concluímos que o uso da linguagem pode associar-se à manutenção de determinada ordem social (EDELMAN 2004 apud SAMIER, 1997).

Nesse momento, torna-se relevante desvelar como se fazem presentes nas normativas em análise o emprego de linguagem jurídica. Essa forma de emprego da linguagem faz possível a inteligibilidade apenas entre àqueles que são capazes de compreendê-la, em geral, operando como se fosse um código de legitimidade para o Direito. Hart (1994 apud ROSS, 2001), um estudioso das relações entre lei e linguagem, entende que determinadas expressões jurídicas apenas têm sentido e significados em contextos sociais específicos (ROSS, 2001). Assim, as normativas jurídicas usam desses termos (e jargões) para alçar uma aceitação intersubjetiva, que denota conformidade com o grupo social (ROSS, 2001).

Escolhemos fragmentos das leis e normativas internas que estão em análise para ilustrar a presença e a repetição de termos jurídicos, com a finalidade de demonstrar que: (a) as normativas dos tribunais de contas estão construídas sobre bases de linguagem jurídica (b) o uso dessa linguagem tem como intenção latente a intersubjetividade e a inteligibilidade com

o Poder Judiciário, objetivando legitimidade concedida pela visão de nobreza da área. Observe-se no Quadro 3:

Quadro 3 - Características Gramaticais e Léxicas do Emprego de Linguagem Jurídica

FORMA DE EMPREGO DA LINGUAGEM	FRAGMENTO DA NORMATIVA	FONTE
Construção discursiva longa, composta de diversas orações coordenadas e subordinadas, apresentando dificuldade para encontrar o sintagma, por vezes preferindo a ordem inversa.	IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;	Lei Orgânica, TCE-PR
	Art. 13. Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.	Lei Orgânica, TCE-PR
	Art 33 § 1º O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições, não lhe podendo ser sonogado qualquer processo, documento ou informação, sob qualquer pretexto.	Lei Orgânica TCE-RS
Léxica, com uso de termos e jargões jurídicos	Art. 9 § 2º Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado às inspeções ou auditorias do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade .	Lei Orgânica, TCE-PR
	Art. 233. Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário , o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.	Regimento Interno, TCE-PR
	Art. 14 III - pronunciamento do dirigente máximo do órgão gestor dos recursos ou de autoridade por ele delegada, declarando as irregularidades ou ilegalidades constatadas e as medidas adotadas para corrigi-las ou para	Regimento Interno TCE-SC

	ressarcir o erário;	
	Art 35 1º A emissão do parecer prévio de que trata o " caput " deste artigo dar-se-á no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data em que o Tribunal de Contas receber da Assembleia Legislativa as respectivas contas.	Lei Orgânica TCE-RS
Uso de elementos gramaticais de baixa inserção na linguagem cotidiana ou oral, como a colocação pronominal	Art 44 § 1º Far-se-á a citação pessoalmente aos interessados, segundo as formas e modalidades previstas nesta lei e no Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, ao seu representante legal ou ao procurador legalmente autorizado	Lei Orgânica, TCE-PR
	Art. 57. A diligência, a citação, a audiência e a notificação das deliberações, far-se-ão (...)	Regimento Interno TCE-SC

Vejam os as formas de emprego da linguagem dispostas no Quadro 3 são reconhecidas pelo Manual de Redação da Presidência da República (BRASIL, 2002) como desaconselháveis, tendo em vista a potencial perda de clareza e objetividade. Nesse sentido, o Manual dispõe:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) **usar frases curtas e concisas;**
- c) construir as orações na **ordem direta**, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; (...)
- e) usar **os recursos de pontuação de forma judiciosa**, evitando os abusos de caráter estilístico; (BRASIL, 2002, p. 121, grifo nosso).

A restrição trazida pelo uso de jargões, considerados pela Manual como elemento de perda de clareza linguística, também deve ser evitado. O Manual ressalta que o jargão é uma expressão de linguagem restrita à intersubjetividade de um grupo e, tendo em vista a publicidade e os apelos por transparência na Administração Pública, sua escrita não é recomendada. Novamente, vale a transcrição:

As comunicações que partem dos órgãos públicos federais devem ser compreendidas por todo e qualquer cidadão brasileiro. Para atingir esse objetivo, **há que evitar o uso de uma linguagem restrita a determinados grupos**. Não há dúvida que um texto marcado por expressões de circulação restrita, como a gíria, os regionalismos vocabulares ou o jargão técnico, tem sua compreensão dificultada (BRASIL, 2002, p. 4, grifo nosso)

A discussão sobre as possibilidades de ampliar o potencial de compreensão das normativas, por meio de alterações no uso da linguagem não é uma especificidade brasileira. Posner (1990) discute, exemplificamente, a capacidade de objetivar e impessoalizar as decisões e documentos de natureza jurídica pelo uso da linguagem.

No entanto, como os dados secundários evidenciam, o uso de linguagem jurídica e suas particularidades é comum nas normativas dos tribunais de contas em análise. Como se pode observar, a revisão dessas normativas é frequente, por alterações dadas em resolução ou lei. A condição intersubjetiva dessa linguagem, conjugada a um cuidado com a revisão das decisões judiciais, faz prosperar o estilo adotado, reafirmando a ordem institucional vigente. Em uma avaliação sucinta, poderíamos dizer que as normativas favorecem a aproximação dos tribunais de contas do Poder Judiciário, já que, por não priorizar linguagem simplificada, há um distanciamento de seu propósito de controle externo, cujo aliado é controle social e a participação popular.

5. CONCLUSÃO

Nesse artigo, priorizamos elementos sociológicos e intersubjetivos que apontam para a aproximação dos tribunais de contas do Poder Judiciário. Observou-se que, ainda que haja discussões e controvérsias sobre a eventual independência dessas organizações em relação à divisão em Três Poderes, esse caráter híbrido é salientado pelo afastamento da sua característica legislativa em favor de uma natureza jurisdicional.

Sendo assim, e dadas nossas limitações, tornou-se possível afirmar que, o uso da linguagem jurídica nas normativas internas, os rituais organizacionais das sessões e as causas intersubjetivas e sociológicas sobre as quais se debruçam essas condições, advogam pela afirmação de que os tribunais de contas de fato flertam com o Poder Judiciário. E, por essas razões, fomenta-se a discussão da aplicação social do texto constitucional.

Subliminarmente, percebe-se que a estrutura de controle da Administração Pública faz seus votos sobre a efetividade do controle judicial, afastando-se do propósito constitucional arraigado em controle externo pelo sistema legislativo. Tal constatação tem suas evidências no espectro social que se desenhou em anos após a edição constitucional.

A possibilidade de trabalhar com as normativas internas, que evidenciam rituais e uso de linguagem, emergiu de três entrevistas não estruturadas de fulcro exploratório, que mostraram a real possibilidade empírica de trabalhar o tema, ratificando seu potencial interesse acadêmico. Ao aplicar lentes teóricas de perspectivas sócio legais e institucionalista, é possível perceber que o caso contribui para a visão das discrepâncias entre *law in books* e *law in action* (ainda *law in practice*). Sobretudo, o trabalho enfatiza o aspecto sociológico e endógeno da lei, mostrando que existe muito além de seu aspecto mandatário e compulsório. Como pano de fundo, foram utilizadas bases de construção social da realidade (BERGER; LUCKMAN, 1973-2014), que perpassam a intersubjetividade humana, a ordem social, a linguagem e as instituições.

Em conclusão, ratifica-se a intensidade do aspecto sociológico sobre a lei, que pode levar ao afastamento da intenção primária da legislação (ROSS, 2001). Nesse ano, em que o texto constitucional brasileiro faz três décadas, a questão da divisão em Três Poderes ou do enquadramento dos Tribunais de Contas é apenas um dos pontos passíveis de análise entre o texto da lei e sua ação social.

Como limitações, alguns aspectos procedimentais e metodológicos poderiam contribuir amplamente para revigoramento da análise. Entre elas, a observação dos rituais de sessão plenária e câmara poderia revestir de vestimentas, convenções de linguagem, posições (SAMIER, 1997), profundamente consistentes para a análise de papéis sociais (ANAND; WATSON, 2014).

Em termos teóricos, há amplitude para acrescer questões antropológicas, no sentido de grupo social e *way of life* (DARIAN-SMITH, 1993) ou ainda *organizational life* (EDELMAN (2004). Conjugada às questões legais e sociológicas, pesquisas complementares podem colocar em evidência as particularidades das organizações tribunais de contas e analisar outras razões pelas quais elas se tornaram expoentes na discussão da divisão constitucional em Três Poderes.

Outra ênfase pode estar na visão de linguagem jurídica como jogos de linguagem, no sentido do que propõe Wittgenstein. Sendo assim, podem ser elucidadas causas sociológicas do emprego desse tipo de linguagem em detrimento a outra.

REFERÊNCIAS

- ALVESSON, Mats; KÄRREMAN, Dan. Taking the linguistic turn in organizational research: Challenges, responses, consequences. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 36, n. 2, p. 136-158, 2000.
- ANAND, N.; WATSON, M. R. Tournament rituals in the evolution of fields: The case of grammy awards. **Academy of Management**, v. 47, n. 1, p. 59-80, Feb. 2004.
- AYRES BRITTO, C. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, 2002.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 1973-2014.
- BRASIL. Lei nº 11.424 de 2000. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/lei_organica/LOTTERS-LE11424-LE14571-2014be.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- BURRELL, G.; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos tribunais de contas visando assegurar a efetividade do sistema **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 38, n. 108, p. 7-18, jan./abr., 2007.
- CLARKE, J. The contested social. In: FEENAN, D. (Ed.). **Exploring the 'socio' of socio-legal studies**. New York: Palgrave Macmillan. 2013. p. 37-57.
- CRETELLA JUNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 166, p. 1-16, 1986.
- DARIAN-SMITH, Eve. Neighborhood watch – who watches whom? Reinterpreting the concept of neighborhood. **Human organization**, v. 52, n. 1, p. 83-88, Spring 1993.
- EDELMAN, Lauren B. Legality and endogeneity of law. In: **Legality and community: On the intellectual legacy of Philip Selznick**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2002. p. 187-202.
- GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa de estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ISLAM, Gazi. Rituals in organizations: Rupture, repetition and the institutional. In: MIR Raza, WILLMOTT, Hugh; GREENWOOD, Michelle (Ed.). **The Routledge companion to philosophy in organization studies**. 2015.

LA TORRE, M. **Law as institution**. London; New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2010.

MAGUIRE, S.; HARDY, C. Discourse and deinstitutionalization: the decline of DDT. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 1, p. 148-178, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública pelos tribunais de contas**. Id/496840, 1990.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, Sep. 1977.

NELKEN, David. Comparing legal cultures. In: SARAT, Austrin (Ed.). **The Blackwell companion to law and society**. Malden: Blackwell publishing, 2004. p. 113- 127.

OLIVEIRA, M. A. **Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

PHILLIPS, N.; LAWRENCE, T. B.; HARDY, C. Discourse and institutions. **Academy Management Review**, v. 29, n. 4, p. 635-652, 2004.

POSNER, Richard A. **The problems of jurisprudence**. London: Harvard University Press, 1990.

PUTNAM, L. L.; FAIRHURST, G. T. Discourse analysis in organizations: issues and concerns. In: JABLIN, F. M.; PUTNAM, L. L. (Eds.). **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods**. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2001. p. 78-136.

RIO GRANDE DO SUL. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em]:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tce_rs/regimento_interno/3NovoRIR1028RetRes1090.pdf>. Acesso em: Jul. de 2018.

ROSS, Hamish. **Law as social institution**. Oxford: Hart Publishing, 2001.

SAMIER, Eugenie. Administrative ritual and ceremony. Social aesthetics, myth and language use in the rituals of everyday organizational life. **Educational Management Administration & Leadership**, v. 25, n. 4, p. 417-436, Oct. 1997.

SANTA CATARINA. Lei complementar n.202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_10082017.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2018.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – Resolução N. TC-06/2001. Disponível em:

<<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO%20INTERNO%20CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em: 10 Jul. 2018.

SARAT, Austin; DOUGLAS, Lawrence; UMPHREY, Martha Meril (Eds.). **Lives in the law**. University of Michigan Press, 2002.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder legislativo e tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 181, p. 249-275, jan./mar. 2009.

SCOTT, W. Richard. Symbols and organization: From barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.). **Organization theory**: From Chester barnard to presente and Beyond. New York: Oxford University Press, 1995.