

## **Da Legalidade à Legitimidade: *Frames* no Debate sobre a Reforma dos Tribunais de Contas Brasileiros**

**Autores:** Bruno Batista de Carvalho Luz, Edson Ronaldo Guarido Filho e Marcos de Moraes Sousa

**Resumo:** A partir da intersecção teórica entre institucionalismo organizacional e estudos sociolegais, esta pesquisa teve como objetivo descrever, por meio de *legitimacy accounts* de atores legais e não legais, os *frames* associados ao processo de mobilização em torno do debate sobre a reforma dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros no período de 2000 a 2017. A coleta de dados contemplou diferentes fontes documentais, como: discursos parlamentares; audiências públicas; debates; notícias, e; entrevistas com representantes de diversas categorias de atores, incluindo corporações profissionais, mídia, academia e sociedade civil organizada. A análise dos achados revelou três *frames* relacionados ao processo de mobilização em torno da reforma: (i) de ordem legal, associado à (re)construção de significado legal; (ii) de ordem normativa, associado à mudança de comportamento interorganizacional e; (iii) de ordem responsiva, associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica. Os resultados lançam luz sobre dimensão processual da legitimidade em organizações da Justiça e destacam: a emergência das corporações profissionais enquanto entes mobilizadores das três esferas de segmentação; o surgimento de tônica cerimonialista em aspectos fomentadores do comportamento interorganizacional e; a discussão acerca do aumento progressivo da responsividade ligada ao campo como decorrência do ingresso de segmentos específicos da sociedade no debate.

**Palavras-chave:** Legitimidade, *frames*, tribunais de contas, administração da justiça.

### **Introdução**

O contexto que alicerça as relações em nível de sociedade, em grande medida, reproduz-se de forma mediada pela apreensão do conceito de legitimidade que, embora grandemente utilizado em expressões objetivas do cotidiano, ou mesmo servindo de “ponto de ancoragem de um aparato teórico amplamente expandido” (Suddaby, Bitektine, & Haack, 2017, p. 571), ainda caracteriza-se sob “amarras conceituais frágeis” (Suddaby et al., 2017, p. 572). Desse modo, embora entendido amplamente a partir da noção de percepção generalizada de desejabilidade de determinadas ações frente à um contexto social (Suchman, 1995), quando aplicado em nível organizacional, tal conceito assume revestimento de suporte à sobrevivência organizacional em um dado contexto de inserção (Berger, Ridgeway, Fisek, & Norman, 1998; Rossoni, 2016).

Frente ao cenário de discussão sobre legitimidade alguns grupamentos de entidades emergem com maior destaque, como é o caso das organizações da Justiça (Guarido Filho, Luz, & Silveira, 2018). Tal segmento é, neste estudo, identificado pela relevância organizacional frente aos contextos social e institucional do ordenamento estatal e pela influência sobre questões de impacto na vida em sociedade, como o respeito às leis, a coesão social e o desenvolvimento econômico e social (Guimaraes, Gomes, & Guarido Filho, 2018), sendo ainda delimitado considerando o foco em Entidades de Fiscalização Superior (EFS), organizações responsáveis pelo controle sobre a aplicação dos recursos públicos que, na realidade brasileira, são identificadas a partir da estrutura dos Tribunais de Contas (TCs).

No tocantes às EFS, registra-se que, com base nos contextos internacional e nacional, tais organizações têm se constituído como instituições históricas que, em comparação aos poderes constitucionais, já transitaram pelos mais diversos contextos políticos e administrativos

sem sofrer muitos danos (Speck, 2000). Ao desviar o foco para o nível nacional, com alinhamento ao modelo de corte de contas napoleônico, os TCs, embora muito próximos ao Poder Legislativo, apresentam o componente de autonomia e independência em relação aos demais poderes, atuando em grande medida por meio de mecanismos de decisão e sanção próprios (Willeman, 2017), cenário que tem oportunizado atuação institucional de grande repercussão e impacto sobre a vida em sociedade dos últimos anos (Luz, Sousa, & Guarido Filho, 2019).

Ademais, ainda sobre o contexto nacional, embora tais organizações tenham sido valorizadas com a Constituição Federal de 1988, em decorrência da introdução de variáveis ligadas ao controle social e de desempenho governamental (Loureiro, Teixeira, & Moraes, 2009; Speck, 2000), nos últimos anos, têm sido associadas a debates sobre o envolvimento em casos corrupção, o alcance do poder jurisdicional de controle, a padronização nacional do processo de controle externo e a extinção de tribunais (Abraham, 2016; Araújo, 2017; G1, 2017; G1 CE, 2017; G1 CE, 2017b; Oliveira, 2008; O Globo, 2017; Viana, 2017), temáticas que geraram a constituição de campo de diálogo e discussão sobre a necessidade de reforma dessas organizações sob diversas dimensões de ordem organizacional, jurisdicional ou mesmo processual (Luz et al., 2019), colocando a legitimidade dessas organizações em rota de colisão e contestação social no contexto em que estão inseridas.

A convergência discursiva em torno da reforma dos TCs, por sua vez, revela-se importante ao tempo em que, enquanto campo discursivo, abre espaço para vozes de atores diversos, sinaliza para a possibilidade de captura de aspectos do debate de ordem legal, normativa ou mesmo responsiva e oferta espaço fértil para o uso de mecanismos como *legitimacy accounts*, compreendidos como esforços discursivos mobilizadores da legitimidade organizacional (Ashforth & Gibbs, 1990; Sheridan & Mote, 2017) e, estratégias de *framing*, identificadas como esforços discursivos de significação, enquadramento e mobilização da ação coletiva (Benford & Snow, 2000; Creed, Maureen, & Austin, 2002).

Assim sendo, os aspectos discutidos neste estudo elencam contribuições no campo teórico de intersecção entre os estudos organizacionais e sociolegais, à medida em que se buscou, por meio dos aspectos discursivos capturados, empreender olhar de base cultural e processual acerca da legitimidade de organizações da Justiça, considerando aspectos de caracterização legal, normativa e responsiva no contexto do fenômeno. Sob outra via, registra-se também contribuições no campo empírico, uma vez que a narrativa produzida ao redor dos aspectos de mobilização e discussão da reforma ofertou visão analítica sobre fenômeno que destacou: a emergência das corporações profissionais enquanto entes mobilizadores das três esferas de segmentação analítica, o surgimento de tônica cerimonialista sobre aspectos fomentadores de mudança do comportamento interorganizacional e a possibilidade de discussão sobre crescimento progressivo da responsividade sobre campo como decorrência do ingresso de segmentos específicos da sociedade no debate.

Dessa forma, diante do contexto apresentado, o estudo teve como objetivo descrever, por meio de *legitimacy accounts* de atores legais e não legais, os *frames* associados ao processo de mobilização ao redor do debate acerca da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017. Para tanto, abordou-se inicialmente desenho teórico amparado na intersecção entre o institucionalismo organizacional e os estudos sociolegais. Em seguida, pontuou-se metodologicamente os procedimentos realizados para alcance dos objetivos de pesquisa. Sob o prisma dos elementos de discussão e resultados, observou-se o processo de mobilização em torno da reforma a partir de três *frames*: (i) de ordem legal, associado à (re)construção de significado legal; (ii) de ordem normativa, associado à mudança de comportamento em nível interorganizacional e; (iii) de ordem responsiva, associado à recorte social de integração entre grupos das esferas política e jurídica. Por fim, encerrou-se o artigo com recomendações para exploração em trabalhos futuros.

## **Legalidade, legitimidade e *frames***

O presente trabalho se fundamenta na noção de legitimidade amparada na relação entre institucionalismo organizacional e os estudos sociolegais. Desse modo, o quadro teórico de sustentação apresentou três focos de argumentação: (i) o primeiro ligado aos conceitos de instituições e ambiente legal; (ii) o segundo associado aos recortes analíticos específicos de campo legal e agência e; (iii) o terceiro voltado para a evidenciação da discussão sob a ótica dos *legitimacy accounts* e dos *frames* (enquadramentos).

(i) ***No tocante à noção de instituições e ambiente legal***, ressalta-se que a teoria institucional tem se demonstrado uma abordagem dominante no campo dos estudos organizacionais e seus princípios tem proliferado análises organizacionais sobre os mais diversos tipos de fenômenos (Greenwood, Oliver, Sahlin, & Suddaby, 2008; Tolbert & Zucker, 1999), inclusive no contexto de análises de interações micro e macroestruturas (Scott, 2005), sendo elemento de abordagem múltipla e diversificada (Scott, 1987) e passível de institucionalização (Tolbert e Zucker, 1999).

Nessa perspectiva, ao deslocar o raciocínio para a perspectiva legal, observou-se que, aliado à evolução sobre o entendimento de ambiente institucional, a aproximação cada vez mais nítida entre os estudos organizacionais e legais (Edelman & Suchman, 1997; Scott, 1994) revelou a existência de um espaço específico voltado para a constituição e formatação de regras sobre a legalidade, o denominado ambiente legal (Edelman, 1992), espaço historicamente negligenciado pelos estudiosos de organizações (Greenwood et al., 2008).

(ii) ***Sobre os recortes analíticos específicos de campo legal e agência***, salienta-se que dentre os níveis de análise abordados pela teoria institucional, um que se destaca é o de campo organizacional, perspectiva meso de análise (Kluttz & Fligstein, 2016), que DiMaggio e Powell (1983) inauguram como “área reconhecida da vida institucional” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 76) e que ao traçar um paralelo com os estudos legais, abre espaço para a noção de campo legal, representada por “fluxos de influência, comunicação e inovação entre várias organizações e profissões que interagem com instituições legais” (Edelman, 2004, p. 6) e seria constituído por atores como juízes, advogados, legisladores, auditores, por exemplo. Para a autora a principal diferença entre os dois campos residiria na lógica de eficiência e racionalização, presente nos campos organizacionais, frente à lógica de regras e direitos, integrante dos campos legais (Edelman, 2004).

Ademais, um ponto chave na discussão sobre instituições e campos organizacionais seria o conceito de agência, situado no espaço entre o contexto e a resposta do ator interpretador, que representaria a “capacidade de um ator ter efeito sobre o mundo social – alterando regras, os laços relacionais, ou a distribuição de recursos” (Scott, 2008, p. 77), proporcionando uma discussão sobre o papel do poder nos processos institucionais. Nos estudos legais, a perspectiva agêntica poderia ser vislumbrada na atuação das corporações profissionais em contextos de endogeneidade legal, de formação da consciência jurídica gerencializada, de enquadramento de argumentos legais em face da atuação de atores organizacionais e de mecanismo de deferência judicial às construções organizacionais da lei, por exemplo (Edelman, 2016).

(iii) ***Em relação à discussão de legitimacy accounts e frames (enquadramentos)***, destaca-se que, ancorada no componente organizacional, a legitimidade parte da compreensão da aceitação e da credibilidade como recursos organizacionais de sobrevivência no ambiente social em que estão integradas (DiMaggio & Powell, 1991; Greenwood et al., 2008; Scott, 2008a). De modo adicional, a partir de uma noção processual, a legitimidade pode ser

compreendida como “um conjunto estruturado ou conjuntos de atividades formais ou emergentes que descrevem como um ator adquire associação com uma ordem ou categoria social existente” (Suddaby, Bitektine & Haack, 2017, p. 462). Tal leitura permite entendimento da legitimidade enquanto componente construído e negociado socialmente, assim como abre espaço para a identificação desse cenário por meio de três possibilidades: uso da linguagem e comunicação, processos de teorização e por meio da ideia de identificação/categorização (Suddaby et al., 2017).

Sob a ótica discursiva, especificamente, dois elementos se sobressaem: os *legitimacy accounts* e os *frames*. Os *legitimacy accounts* enquanto explicações, desculpas e justificativas utilizadas, pelas organizações ou determinados atores, para invocar (Ashforth & Gibbs, 1990), ou mesmo manter a legitimidade organizacional (Sheridan & Mote, 2017), podem ser evidenciados em diversos estudos, tanto no que refere ao uso desse recurso para o desenho metodológico de pesquisas, como representantes da expressão do debate no contexto interacional (Creed et al., 2002; Elsbach, 1994; Lamertz & Baum, 1998; Sheridan & Mote, 2017).

Já o processo de *framing*, elemento bastante utilizado na teoria dos movimentos sociais e que busca a compreensão das “bases cognitivas da ação coletiva” (Creed et al., 2002, p. 479) que atuam sobre a compreensão de aspectos de “mobilização e contramobilização de ideias e significados” (Benford & Snow, 2000, p. 613), podem ser exemplificados por estudos que utilizam a estratégia de *framing* para a compreensão de temáticas como risco de inundações (Escobar & Demeritt, 2014) e desaparecimento de idiomas (Rivenburgh, 2013).

Assim sendo, a articulação teórica que fundamenta a pesquisa em questão toma como base, em primeiro momento, a zona de intersecção entre o institucionalismo organizacional e os estudos sociolegais. Em segundo momento, de modo mais específico e com o objetivo de estabelecer mecanismos teóricos de delimitação do fenômeno, utiliza a lógica dos campos, organizacional e legal, e suas fronteiras de intersecção. Por fim, em um terceiro movimento, como forma de instrumentalizar o mergulho analítico sobre o espaço de análise delimitado, optou-se pela utilização dos recursos de *legitimacy accounts* e *framing*.

## Procedimentos metodológicos

O estudo apresentou delineamento em bases de caráter exploratório-descritivo, com cunho qualitativo, horizonte temporal longitudinal e estratégia de pesquisa de estudo de caso (Saunders, Lewis., & Thornill, 2009). Adotou ainda o nível de análise de campo organizacional, entendido como o conjunto de atores, legais e não legais, integrantes do debate em torno da reforma dos TCs no período 2000 a 2017. Como unidade de análise, delimitou-se os aspectos discursivos do próprio debate em torno da reforma.

O horizonte temporal de 2000 a 2017 foi justificado pela ampla presença de debates sobre a legitimidade dos TCs, inclusive com repercussão nas construções legais dos poderes Legislativo e Judiciário, nos contornos do ano 2000. Já a etapa de coleta de dados consistiu no agrupamento de dados primários e secundários e foi segmentada em duas etapas: (i) pesquisa documental e; (ii) realização de entrevistas, ambas coletadas entre agosto de 2017 e janeiro de 2018.

A etapa de pesquisa documental foi constituída de 191 documentos com o intuito de investigar preliminarmente o campo. Os documentos foram segmentados da seguinte forma: 50 documentos legislativos (Propostas de emenda à constituição - PEC, vídeos de audiência públicas e discursos parlamentares), 23 documentos coletados de portais institucionais e páginas eletrônicas de movimentos sociais, quatro exposições sobre a temática (debates e sessão plenária no Supremo Tribunal Federal - STF), 19 livros sobre a temática, 31 documentos de

eventos realizados pelas corporações profissionais do campo em discussão e 71 documentos oriundos da mídia (artigos de opinião, matérias jornalísticas, reportagens e entrevistas). A reunião dos documentos teve motivação exploratória e foi realizada de modo livre, sempre respeitando a pertinência temática com o assunto em discussão, no caso a reforma dos TCs, e a recomendação complementar de alguns entrevistados.

A etapa de entrevistas foi realizada com 21 indivíduos, em condução semiestruturada e com o suporte da técnica de bola de neve (Creswell, 2007), e teve como intuito a exploração da dinâmica de campo organizacional analisada, de modo a complementar as informações oriundas do quadro documental. Os entrevistados foram segmentados, apenas para efeito de posicionamento de aspectos discursivos, em cinco categorias de atores, legais e não legais, a saber: corporações profissionais, mídia, sociedade civil organizada, academia e judiciário. Os atores entrevistados foram selecionados com base no nível individual e organizacional, de envolvimento e inserção no debate em torno da reforma.

A análise dos dados se deu por meio da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), com o apoio do *software* de análise qualitativa NVivo®. A análise foi estruturada em duas etapas: (i) a primeira selecionou, de modo livre, incidentes (discursivos ou não) críticos no contexto dos dados primários e secundários reunidos, e (ii) a segunda contextualizou os incidentes levantados nas perspectivas de *frames* segundo as lógicas: legal, normativa e responsiva, identificadas na literatura. Para o *frame* legal, foi considerado o agrupamento de incidentes ligados à dispositivos legais formais e prescritivos ou mesmo à noção de sentido e significado legal associada a esses instrumentos. Para o *frame* normativo, considerou-se o agrupamento de incidentes relacionados a fatos mobilizadores do comportamento organizacional dos TCs ou mecanismos que expressassem de tal função na dinâmica de campo organizacional. Por fim, a ótica responsiva considerou o agrupamento de incidentes que envolvessem uma mobilização social extensiva em nível de campo organizacional, de modo a abranger atores ainda não capturados nos *frames* anteriores.

## Resultados e discussão

Esta seção foi dividida em duas partes. A primeira apresentou a mobilização em torno da reforma dos TCs, no período de 2000 a 2017, sob a ótica dos *frames* legal, normativo e responsivo. Já a segunda buscou discutir, com base nos resultados encontrados, as fronteiras de observação do fenômeno sob a perspectiva da legalidade e da legitimidade.

### **A mobilização em torno da reforma: os *frames* legal, normativo e responsivo.**

#### ***Frame* Legal**

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

(i) ***No tocante às propostas de positivação de regras legais por meio PECs***, observou-se que, não obstante a discussão no plano das ideias, a crítica ao atual modelo dos TCs não permanece apenas na lógica do debate, mas tem sido também ofertada ao longo dos anos em sede do Poder Legislativo. Desse modo, ao se enumerar por assunto 40 PECs no período de 1995 a 2017, constatou-se que as temáticas circularam entre: fixação de mandato e quantidade

de membros dos TCs (cinco PECs), aperfeiçoamento/transferência de competências (três PECs), critérios de nomeação e escolha de membros dos TCs (18 PECs), extinção dos TCs (seis PECs), forma de composição e criação de mecanismos de controle externo para os TCs (cinco PECs), criação da auditoria de controle externo no âmbito dos TCs (uma PEC), padrão nacional para o processo de controle externo (uma PEC) e fixação dos TCs como órgãos permanentes (uma PEC).

As temáticas pautadas no âmbito do Legislativo, portanto, refletem em grande medida os núcleos de debate formatados nos últimos anos (Ramires & Neto, 2015; Rocha, 2002), sendo observado recentemente o deslocamento do debate em torno do questionamento da legitimidade dos TCs de um polo associado à noção de extinção para um ancoramento na noção de aperfeiçoamento e aprimoramento dessas instituições. Nesse cenário, destacaram-se as discussões em três PECs: 329/2013, 040/2016 e 022/2017, que serão alvo da discussão a seguir considerando o prisma de engajamento legislativo nos contornos delas.

*(ii) No que se refere ao engajamento organizacional frente às instituições jurídicas e legislativas*, constatou-se a mobilização, inicialmente, da contextualização do Legislativo em relação à efemeridade do debate e à ausência de interesse na discussão da reforma dos TCs, assim como no tocante à ausência de legitimidade como elemento associado ao risco legislativo, conforme trechos abaixo.

“os caras nunca mexeram, nem no momento mais crítico, quando prenderam o tribunal do Rio praticamente inteiro e começou a se discutir isso de novo (...) o Congresso não está interessado nisso. Não são textos que vão avançar” (Entrevistado 15 - Mídia).

“hoje o momento do parlamento é anticonrole e fortalecer tecnicamente ainda mais os TCs seria perda de poder para eles” (Entrevistado 12 – Corporações Profissionais).

“mas o Parlamento está cada vez mais enfraquecido e sem legitimidade” (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

Frente a esse contexto, um segundo momento de mobilização percebido ocorreu em dois pontos: na busca de uma agenda mínima entre as corporações profissionais envolvidas no debate sobre a Reforma e na estratégia de avançar com as PECs no campo do Legislativo em termos de admissibilidade, para então discutir o ajuste dos pontos divergentes. Tais pontos podem ser verificados nos trechos abaixo.

“para que essa campanha prospere, nós temos que buscar uma agenda mínima entre nós, há diferença de visões entre conselheiros, Procuradores, auditores, servidores e dentre eles próprios” (Presidente de corporação profissional, MUDATCERJ, 2017).

“O ponto de tramitação de uma PEC é sua admissibilidade, o qual se analisa apenas sua constitucionalidade, depois é formada uma comissão especial para se discutir o mérito. Esse será o momento de construir um consenso, de construir um modelo possível, mas por enquanto cada associação está com a sua bandeira, com a sua proposta” (Entrevistado 02 – Corporação Profissional).

Ainda no âmbito de movimentações no Legislativo, assim como no Judiciário, registre-se a contratação, por parte de uma das corporações profissionais ligadas aos TCs, de um escritório de assessoria parlamentar e advocacia, sinalizando para uma estruturação das entidades do campo no que diz respeito à atuação legislativa e judicial.

“A ATRICON contratou, em Brasília, um escritório de Assessoria Parlamentar (...) o objeto do contrato é acompanhar todos os processos que tenham relação com os TCs: composição, direitos e prerrogativas dos membros, orçamento público e gestão; mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei das Licitações; criação do Conselho Nacional dos TCs, combate à corrupção, etc” (Notícia sítio, Atricon, 2015).

“A atuação da ATRICON no Judiciário foi fortalecida com a contratação do escritório de advocacia (...) os advogados (...) mapeiam e acompanham as ações de interesse da ATRICON e dos Tribunais de Contas” (Revista, Atricon, 2017).

*(iii) Na observação da construção da legalidade e da (re)significação legal como elementos emergentes do debate*, foi possível observar a invocação de um *continuum* entre o polo técnico e político, em grande medida desenhado a partir do reflexo sobre os TCs em relação ao Judiciário e Legislativo, como retrato da ressignificação do papel e da legalidade associada a essas instituições, conforme trechos abaixo.

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

“muito se fala: o TC é um órgão auxiliar do poder Legislativo, como se a gente tivesse ali para digitar alguns relatórios para o Legislativo e não é isso. O TC é uma instituição independente, que não depende do funcionamento do Legislativo, (...) o tribunal precisa se assemelhar ao Judiciário e não ao Legislativo, porque se ele funciona segundo as bases do Legislativo, ele não vai passar uma ideia para a sociedade de que faz um devido processo legal, longe das paixões que são típicas do Legislativo” (Presidente de corporação profissional, Câmara dos Deputados, 2017).

Observou-se ainda, conforme falas abaixo, a invocação de aspectos definidos sob a lógica dos valores e construções sociais em nível de sociedade, focando em aspectos culturais que remetem a uma cultura legal detalhista e excessivamente positivada como fio condutor das discussões em torno da legalidade.

“Por certo não está na política a falha de comportamento daqueles que são escolhidos e sim talvez na sociedade, não existe uma sociedade, não existe um parlamento ou tribunais corruptos se a sociedade também não o for” (Representante da OAB, Câmara dos Deputados, 2017).

“(...) é muito mais resposta para nossa cultura brasileira de um direito detalhado, de um direito que decorre do direito romano, em que os princípios e até regras expressas não são cumpridos” (Entrevistado 03 – Corporações Profissionais)

### **Frame Normativo**

Como um processo normativo associado à mudança de comportamento no nível interorganizacional, foi possível observar: (i) a ressignificação do papel das corporações profissionais, enquanto mecanismo agêntico que expressa a atuação de entidade coletiva interessada, em primeiro momento, na representação coletiva e, em segundo momento, na regulação do campo organizacional e; (ii) o desenho e aplicação de mecanismos influenciadores de *soft enforcement* com programas como o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEEX e o Programa Qualidade e Agilidade nos TCs - QATC.

*(i) no tocante à ressignificação do papel das corporações profissionais*, tem-se que as pautas propostas pelas corporações profissionais, ao longo do período de 2003 a 2017, evoluíram de um foco de atuação estritamente corporativo e de socialização entre associados, para uma interlocução com pautas mais direcionadas ao aprimoramento dos TCs enquanto sistemas. Nesse sentido, as temáticas afetas a esse levantamento histórico consideraram diversas dimensões: seja no campo da representação simbólica e de formação de identidade organizacional, seja sobre aspectos estruturais, seja sobre a mudança de comportamento

organizacional, ou até mesmo sobre as dimensões relacional dos TCs e de atuação e direcionamento com base em instrumentos e deliberações das corporações profissionais.

No que se refere aos aspectos discursivos recuperados sobre a ressignificação do papel das corporações profissionais, evidências demonstraram, sob uma primeira ótica, as corporações profissionais como organizações muito próximas do jogo político-corporativista, caracterizando-as a partir das rotinas de atividades de integração e socialização, conforme segue abaixo.

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

“(...) mas assim associação de classe mesmo, fazia festinha, encontrava, fazia convênios para ter desconto, discutia salário, algo assim. Nada relacionado ao sistema, tanto que pouca gente participava e não tinha expressividade” (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

Demonstraram também posições intermediárias de neutralidade, em que se verificou um papel de fiscalização e vigilância do sistema de controle externo, posicionamento pautado principalmente em função da ausência de efetividade dos instrumentos formais de acompanhamento como, por exemplo, as corregedorias.

“(...) então elas são bem importantes, fazem o lobby corporativo, mas funcionam também no papel de fiscalização das autoridades” (Entrevistado 15 - Mídia).

Sob uma outra ótica, foi possível evidenciar uma segunda visão sobre as corporações profissionais, dessa vez menos vinculada ao corporativismo funcional e mais ligada ao debate estrutural e propositivo sobre o sistema de controle externo.

“Hoje tanto a ATRICON, como a AMPCON, a ANTC e a AUDICON, se elas se mostrarem como sendo entidades basicamente classistas, elas não terão apoio da sociedade. É preciso deixar bem claro que os nossos interesses não são meramente classistas, são interesses institucionais, por isso essa pauta comum, essa pauta de aperfeiçoamento do controle tende a ser melhor aceita pela sociedade” (Entrevistado 07 – Corporações Profissionais).

*(ii) No que diz respeito ao desenho e aplicação de mecanismos influenciadores de soft enforcement a partir de programas como o PROMOEX e o QATC*, salienta-se que foi possível observar para o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX uma caracterização exógena de origem ao sistema dos TCs, muito embora posteriormente tenha recebido apoio institucional de entidades pertencentes ao campo organizacional. Observou-se ainda que, embora desenhado sob uma ótica de fomento à indução de aperfeiçoamento do sistema, a percepção do programa resultou, em grande medida, em um caráter de estruturação e de oferta de recursos para o sistema dos TCs, sem adentrar efetivamente em uma discussão sistêmica e estrutural.

“O PROMOEX foi coisa meio de cima para baixo. Foi iniciativa do Ministério do Orçamento e Gestão (...) não partiu do sistema de controle” (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

Ademais, em um segundo momento após o PROMOEX, foi possível observar a atuação da corporação profissional denominada ATRICON no âmbito do Programa Qualidade e Agilidade dos TCs (QATC), segmentado por duas frentes: uma de Resoluções/diretrizes, por meio das quais a ATRICON faz recomendações aos TCs, e outra pelo Marco de Medição de Desempenho dos TCs (MMD-TC), momento de avaliação dos TCs com base em critérios preestabelecidos (Atricon, 2017). Tal iniciativa surgiu, segundo percepções capturadas em primeiro momento, como reposta organizacional ao contexto vivenciado pelos TCs.

“A gente precisa de uma coisa mais prática. Corre o risco da gente, não vou dizer ser extinto, porque a gente não vai, mas perder bastante a força” (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

Observou-se também o QATC enquanto principal ponto de reforço da ideia de ressignificação das corporações profissionais, uma vez que, em face da reposta organizacional associada ao aprimoramento institucional, abriu-se uma nova frente de discussão no campo organizacional, fundada sob a ótica de intervenção das corporações profissionais, em algumas ocasiões comparadas à atuação que o CNJ tem para com o Poder Judiciário.

“A ATRICON, como ela é um ator ainda mais forte e mais influente nesse cenário, a mudança da sua atuação teve uma repercussão maior, porque antes ela atuava mais como a associação de classe mesmo, corporativa, e hoje ela atua muito como um órgão semelhante ao CNJ. Então é um órgão que tem tentado ter influência na atuação dos TCs. Ela não pode obrigar, mas tem estimulado com o MMD-TC, com os índices de efetividade dos TCs, tem editado resoluções, por exemplo, voltadas a estimular e uniformizar as atuações” (Entrevistado 01 - Academia).

Em sede do MMD-TC, algumas percepções emergiram como, em primeiro momento, as relacionadas às estratégias de manutenção e adesão da ferramenta pelo sistema de TCs, tais como a dispensa de ranqueamento e divulgação dos resultados obtidos pela ferramenta e, em segundo momento, as ligadas ao marco de medição enquanto instância de conhecimento e não, efetivamente, de atuação, principalmente em face da ausência de natureza impositiva e coercitiva. Ambas estão representadas a seguir.

“Foi um momento riquíssimo para enfrentar as nossas próprias mazelas. O que não é uniforme, vamos uniformizar, o que a gente não tem, vamos tentar buscar. Expondo, mas dentro do sistema. Só foi possível a adesão voluntária, porque não é ranqueado e porque não é exposto” (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

“O marco de medição busca conhecer o sistema, no entanto é preciso não só conhecer, mas reconhecer que é preciso mudar. Os marcos, eles nos permitem conhecer o sistema, mas na medida em que não são publicados, na medida em que não se leva em consideração os dados obtidos, não se permite o reconhecimento de deficiências (...) e é claro, a gente há de convir, que o marco é feito por uma entidade classista e ela não tem a força de impor comportamento” (Entrevistado 07 – Corporações Profissionais).

### **Frame Responsivo**

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

*(i) No tocante à inserção, principalmente na segunda década analisada, ou seja, a partir de 2011, de grupos da sociedade civil organizada no debate,* verificou-se alguns movimentos associados à responsividade em torno do debate sobre a reforma dos TCs, como: campanhas de ministro e conselheiro cidadão, movimentos pela democracia nos TCs, campanhas de conselheiro técnico, movimentos pela mudança dos TCs, manifesto de juristas, entre outros.

As campanhas de ministro e conselheiro cidadão tiveram seu primeiro registro marcado por uma candidatura ao cargo de ministro do TCU com base em uma sustentação de despolitização da corte, em 2011. Dessa época em diante, a iniciativa foi espalhada por diversos estados e evoluiu para a disseminação da noção de que os TCs e seu cargos são de acesso à

sociedade como um todo, de modo que o processo de escolha deva ser transparente e democrático para que qualquer cidadão que queira e possa pleiteá-lo.

“O conselheiro cidadão é uma proposta dentro do quadro normativo atual, você procura democratizar e qualificar a escolha do órgão político. Então, enquanto não tem reforma, o conselheiro cidadão busca qualificar o processo atual” (Entrevistado 02 – Corporações Profissionais).

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

“A campanha conselheiro técnico está centrada em arregimentar um técnico do controle externo para poder conduzir esse processo de eleição, diferente da campanha conselheiro cidadão, em que eu posso arregimentar alguém da sociedade, técnico ou não” (Entrevistado 07 – Corporações Profissionais).

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

“(…) a ideia surgiu em um dos momentos em que uma das PECs estava sendo discutida (...) e o intuito foi tentar ter um consenso mínimo jurídico a respeito de um futuro modelo” (Entrevistado01 - Academia).

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

O MUDATC, por sua vez, apresenta uma dinâmica mais abrangente, de modo a tentar, por intermédio das corporações profissionais, ampliar o debate sobre o aprimoramento dos TCs.

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

**(ii) Em relação à identificação da centralidade do movimento de responsividade em torno da atuação das corporações profissionais,** registra-se que tal frente de ação parte, principalmente, da necessidade de infundir os TCs com valores sociais e uma inserção social, conforme trecho abaixo.

“Um dos órgãos que são avaliados nas pesquisas que nós fazemos são os TCs, eles são os mais mal avaliados, há muito tempo. Os TCs são desconhecidos da população e você vê que não são efetivos” (Entrevistado 21 – Sociedade Civil Organizada).

Foram apresentados também posicionamentos destacando que se tratam ainda de movimentos, em grande medida, endógenos ao sistema, de modo que há ainda pouca repercussão na acepção mais ampla de sociedade.

(...) são movimentos que nascem dos próprios TCs, dos servidores, de representantes do Ministério Público, a população mesmo não aderiu. Se você olhar bem a OAB não aderiu completamente, os movimentos civis organizados não aderiram completamente, o cidadão

pulverizado não aderiu completamente. São movimentos que estão muito umbilicais. (Entrevistado 11 – Corporações Profissionais).

Por fim, foi possível identificar, a partir de 2011, a evolução da participação de alguns movimentos em torno do debate sobre a reforma dos TCs sobre os mais diversos aspectos: apoio a candidaturas de cargos deliberativos ligados aos TCs, mobilização em torno da significação dos dispositivos legais ligados ao processo de escolha dos membros dos TCs, movimentos de cunho mais amplo e associados à democratização e defesa contra a corrupção nos TCs, movimentos associados à legalidade, a despeito do movimento de juristas, dentre outros, sinalizando para indícios de ampliação da responsividade e sociabilidade do debate, conforme trecho abaixo.

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

### Da legalidade à legitimidade: fronteiras de observação do fenômeno.

De posse dos frames de orientação legal, normativa e responsiva, identificados na seção anterior, esta seção teve como intuito discuti-los sob a ótica mais ampla da reforma dos TCs, de modo a contemplar o resgate teórico necessário para a compreensão do fenômeno. Como guia para a discussão proposta, foi elaborada a Tabela 01, que apresenta os *frames* por tipo de reforma, papel dos atores, definição do problema, fonte do problema, nível de mobilização, solução do problema e cenário ideal.

Tabela 01.

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

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

Nota: Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob a ótica da definição do problema, na perspectiva legal o problema é visto como de (re)construção e (re)significação legal, de modo a ser resolvido pela alteração de dispositivos legais e reconhecimento da (re)significação sob ótica culturalista, que apresenta como cenário

ideal a figura do TC legalmente conforme, cujas regras estão demarcadas por uma noção mais ampla e imbuída de valores societais. Tal perspectiva tem proximidade com a teoria institucional-política (Talesh, 2009), em que se observa incursões organizacionais sobre o espaço legal, por intermédio de interações com o Legislativo e, em certa medida com o Judiciário, com o intuito influenciar o valor legal gerado e de se enquadrar em uma realidade socialmente e culturalmente construída, uma vez que a lei é aqui entendida como “princípios morais, papéis escritos e símbolos sagrados” (Edelman & Suchman, 1997, p. 482).

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

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

Cumprir destacar, por fim, que se trata de visões diferentes para interpretação e alcance do mesmo fenômeno, de modo que elas não são excludentes, apresentando pontos de contato bastante representativos, assim como fatores de mobilização e atores semelhantes. Os achados deste estudo, reforçam também os pontos de fertilidade entre os estudos organizacionais e sociolegais mencionados por Suchman e Edelman (1996), a saber: o nível da ação, o nível do comportamento organizacional e o nível de sistemas de regras societárias, abrindo espaço para pensamentos relevantes sobre as organizações como atores sociais complexos de comportamento orientado por elementos técnicos e culturais; a *compliance* como elemento cultural, definida tanto do ponto de vista simbólico, quanto substantivo e; o simbolismo, operado em nível ambiental, como forma de promoção do isomorfismo institucional e da construção social da legalidade.

## Conclusão

O estudo teve como propósito descrever, por meio de *legitimacy accounts* de atores legais e não legais, os *frames* do processo de mobilização em torno do debate acerca da reforma dos TCs brasileiros no período de 2000 a 2017. Nesse sentido, utilizou-se como fundamentação o institucionalismo organizacional, de cunho sociológico, ancorado no seu relacionamento com a perspectiva do direito e sociedade, oriunda dos estudos sociolegais.

Como resultados foi possível observar a mobilização em torno da reforma dos TCs a partir de três *frames*: (i) de ordem legal, associado à (re)construção de significado legal; (ii) de ordem normativa, associado à mudança de comportamento interorganizacional e; (iii) de ordem responsiva, associado à integração entre grupos das esferas política e jurídica. Os resultados lançam luz sobre dimensão processual da legitimidade em organizações da Justiça e destacam: a emergência das corporações profissionais enquanto entes mobilizadores das três esferas de segmentação; o surgimento de tônica cerimonialista em aspectos fomentadores do comportamento interorganizacional e; a discussão acerca do crescimento progressivo da responsividade ligada ao campo como decorrência do ingresso de segmentos específicos da sociedade no debate.

Como limitações da pesquisa, menciona-se o aparente desequilíbrio de vozes ouvidas no campo, fato que, muito embora não tenha afetado os achados do estudo, foi minimizado pelo processo de triangulação de fontes e informantes. Cita-se também o recorte temporal do estudo que, uma vez ampliado, viabilizaria, por exemplo, a consideração de fatores localizados em período anterior à 2000 e posterior à aprovação da CF/88, lacuna que aparentou conter relevante cenário para análises futuras, principalmente em face das diversas investidas sobre a necessidade de reforma, e extinguir, tais cortes.

Como agenda para estudos futuros, recomenda-se a ampliação da noção de campo organizacional, com o aumento do quantitativo e da variedade de vozes ouvidas no campo, assim como com a expansão do horizonte temporal analisado. Tais medidas teriam potencial de amplificar os achados deste estudo no tocante à localização da discussão e do debate no tempo e no espaço geográfico. Por fim, sugere-se ainda a realização de estudos de natureza quantitativa ou mista, como forma de complementar o método usado neste estudo.

## Referências

- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177–194.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–639.
- Berger, J., Ridgeway, C. L., Fisek, M. H., & Norman, R. Z. (1998). The Legitimation and Delegitimation of Power and Prestige Orders. *American Sociological Review*, 63(3), 379–405. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2657555>
- Creed, W. E. D., Maureen, A. S., & Austin, J. R. (2002). Clothes Make the Person? The tailoring of legitimating accounts and the social construction of identify. *Organization Science*, 13(5), 475–496. Retrieved from <https://doi.org/10.1287/orsc.13.5.475.7814>
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. (2ª Ed.). Thousand Oaks: CA: Sage.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1–38). Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: organizational Mediation of Civil Rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–76.
- Edelman, L. B. (2004). Overlapping fields and Constructed Legalities: the endogeneity of law. , p. 1-99, 2004. In *In: Bending the Bars of the Iron Cage: Institutional Dynamics and Processes*. POWELL, W. (Ed.). (pp. 1–99). Chicago: University Of Chicago Press.
- Edelman, L. B. (2016). The Interplay of Law and Organizations. In *Working law: courts, corporations, and symbolic civil rights* (pp. 1–337). Chicago: London : The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23, 479–515.
- Elsbach, K. D. (1994). Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts. *Administrative Science Quarterly*, 39(1), 57–88. <https://doi.org/10.2307/2393494>
- Escobar, M. P., & Demeritt, D. (2014). Flooding and the framing of risk in British broadsheets, 1985–2010. *Public Understanding of Science*, 23(4), 454–471.

- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Guarido Filho, E. R., Luz, B. B. C., & Silveira, T. R. (2018). Legitimidade organizacional no contexto de organizações da justiça. In ENAJUS 2018 – Encontro de Administração da Justiça. Brasília/DF: Ajus/UnB/Ibepes.
- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido Filho, E. R. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>
- Kagan, R. A. (2009). Introduction to the Transaction edition. In P. Nonet & P. Selznick. *Law and society in transition : toward a responsive law (2nd ed.) (pp. vii-xxvi)*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Kluttz, D. N., & Fligstein, N. (2016). Varieties of Sociological Field Theory. In In S. Abrutyn (ed). *Handbook of Contemporary Sociological Theory* (p. 185–204.). Springer.
- Lamertz, K., & Baum, J. A. C. (1998). The Legitimacy of Organizational Downsizing in Canada: An Analysis of Explanatory Media Accounts. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 15(1), 93–107.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43(4), 739–772. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>
- Luz, B. B. C., Sousa, M. M., & Guarido Filho, E. R. (2019). Legitimacy Accounts no Debate sobre a Reforma dos Tribunais de Contas Brasileiros. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*.
- Rivenburgh, N. K. (2013). Media framing of complex issues: The case of endangered languages. *Public Understanding of Science*, 22(6), 704–717. <https://doi.org/10.1177/0963662511426033>
- Rossoni, L. (2016). O que é legitimidade organizacional? *Organizações & Sociedade*, 23(76), 110–129. <https://doi.org/10.1590/1984-9230766>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornill, A. (2009). Cap. 5 – Formulating the research design. In *Research Methods for Business Students*. (5ª ed.). Harlow, England: Pearson Education.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, 493–511.
- Scott, W. R. (1994). Law and Organizations. In In Sitkin, S. B. & Bies, R. J. (eds.). *The legalistic organization* (pp. 3–18).
- Scott, W. R. (2005). Institutional Theory: contributing for a theoretical research program. In *Great Minds*.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations: ideas and interests*. Los Angeles: Sage Publications.
- Sheridan, M. J., & Mote, J. E. (2017). Tracing legitimating accounts during times of change: the case of the organic food certification debate, 1990 to 2011. *Organization & Environment*, 1–24. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/1086026617706697>
- Speck, B. W. (2000). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. Adenauer, 2000. (1. ed.). São Paulo: Fundação Konrad.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and Institutional approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20(3), 571–610.
- Suchman, M. C., & Edelman, L. B. (1996). Legal rational myths: The new institutionalism and the law and society tradition. *Law & Social Inquiry*, 4(21), 903–941.

- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451–478. Retrieved from <http://doi.org/https://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Talesh, S. A. (2009). The Privatization of Public Legal Rights: How Manufacturers Construct the Meaning of Consumer Law. *Law & Society Review*, 43(3), 527–562.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. In *Studying Organization. Theory and Method* (pp. 169–184).
- Willeman, M. M. (2017). *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.

### Documentos citados

- Abraham, M. (2016). *Os tribunais de contas e o poder cautelar de indisponibilidade de bens*. Recuperado de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-os-tribunais-de-contas-e-o-poder-cautelar-de-indisponibilidade-de-bens-06102016>
- Araújo, P. (2017). *STF determina afastamento de 5 conselheiros do TCE-MT citados por ex-governador em delação*. Recuperado de <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/stf-determina-afastamento-de-5-conselheiros-do-tce-mt-citados-por-ex-governador-em-delacao.ghtml>
- Atricon (2015). *Atricon contrata assessoria parlamentar para acompanhar proposições no Congresso Nacional*. Recuperado de <http://www.atricon.org.br/imprensa/atricon-contrata-assessoria-parlamentar-para-acompanhar-proposicoes-no-congresso-nacional/>
- Atricon, (2017). *Qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: diretrizes e marco de medição de desempenho*. Brasília: Atricon.
- Atricon, (2017b). *Revista Atricon Gestões 2014-2015 e 2016-2017*. Recuperado de [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF\\_REVISTA-ATRICON\\_2017.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_REVISTA-ATRICON_2017.pdf)
- Câmara dos Deputados (2017). *Audiência Pública PEC 329/2017*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=XbaMTS09Rr8>
- Conjur (2017). *Em manifesto, docentes cobram mudanças em modelo de tribunais de Contas*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-11/professores-assinam-manifestomodelo-tribunais-contas>
- Conti, J. M. (2016). "PEC do padrão mínimo" vai aperfeiçoar tribunais de contas. Recuperada de <https://www.conjur.com.br/2016-jul-26/contas-vista-pec-padraominimo-aperfeiçoar-tribunais-contas>
- Conti, J. M. (2017). *Moralização da administração pública: chegou a vez dos tribunais de Contas*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-04/contas-vistamoralizacao-administracao-publica-vez-tribunais-contas>
- G1 (2017). *Operação Quinto do Ouro nasceu de delações*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/operacao-quinto-do-ouro-nasceu-de-delacao-de-ex-diretor-da-odebrecht.ghtml>
- G1 CE (2017). *Assembleia Legislativa do Ceará aprova extinção do Tribunal de Contas dos Municípios*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ceara/noticia/assembleia-legislativa-do-ceara-aprova-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios.ghtml>
- G1 CE (2017b). *STF mantém extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ceara/noticia/stf-mantem-extincao-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-ceara.ghtml>
- MUDATCE-RJ (2017). *Lançamento da campanha MUDATCE-RJ*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ph-IZvXOy4w>
- Oliveira, O. C. de. (2008). *Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional*

- de processo dos tribunais de contas? *Revista Do Tribunal de Contas Da União*, 40(113), 13–32.
- O Globo (2017). *Estados com problemas nos Tribunais de Contas*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/brasil/estados-com-problemas-nos-tribunais-de-contas-21134076>
- Ramires, C. C., & Neto, O. G. da R. (2015). A reforma dos Tribunais de Contas: uma revisão a partir das propostas de emendas constitucionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 10(2), 1184–1214.
- Rocha, C. A. A. (2002). O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema. Retrieved June 27, 2017, from <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/156>
- Viana, I. S. (2017). *Tribunais de contas necessitam de aperfeiçoamento*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-abr-06/ismar-viana-tribunais-contas-necessitam-aperfeiçoamento>