



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getúlio Vargas

Martins, Adelino
Controle externo e *drift* institucional na Primeira República
Revista de Administração Pública, vol. 56, núm. 2, 2022, Março-Abril, pp. 275-290
Fundação Getúlio Vargas

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210305>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241071187004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

UABM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Controle externo e *drift* institucional na Primeira República

Adelino Martins ¹

¹ Universidade de São Paulo / Programa de Pós-Graduação em História Econômica, São Paulo / SP – Brasil

Esta pesquisa trata do desenvolvimento das instituições federais de controle externo durante a Primeira República brasileira. É um tema pouco visitado pela bibliografia, em geral abordado em retrospectivas que compõem estudos cujos focos estão na história recente do Tribunal de Contas da União (TCU), marcada pelo advento da Nova República (1985-). Tais estudos sugerem um padrão histórico no desenvolvimento das instituições federais de controle externo, caracterizado pela alternância entre períodos de expansão e de retração de suas atribuições. O conhecimento acerca desse padrão histórico de desenvolvimento institucional, para avançar, carece do aprofundamento das pesquisas sobre o período no qual se estabeleceram as bases de sua construção: a Primeira República. Este estudo pretende ser uma contribuição à superação dessa lacuna. Ele sustenta que o desenvolvimento das instituições federais de controle externo no período em questão foi caracterizado pela expansão legal de atribuições, de 1890 a 1892, seguida pela abdicação prática dali até 1930, por *drift* institucional, da responsabilidade de julgar as contas anuais de governo. O estudo é institucionalista histórico e foi construído com base na análise de fontes primárias.

Palavras-chave: instituições de controle externo; primeira república (1889-1930); *drift* institucional; contas públicas; tribunal de contas da união.

Control externo y *drift* institucional en la Primera República brasileña

Esta investigación aborda el desarrollo de las instituciones federales de control externo durante la Primera República brasileña. Es un tema es poco visitado por la bibliografía, que, en general, lo aborda en retrospectivas presentes en estudios centrados en la historia reciente del Tribunal de Cuentas de la Unión, a menudo demarcada por el advenimiento de la Nueva República (1985-actualidad). Los estudios sugieren la existencia de un patrón histórico de desarrollo de las instituciones federales de control externo, caracterizado por la alternancia entre períodos de expansión y de retracción de sus atribuciones. Para avanzar en el conocimiento acerca de este patrón histórico es necesario profundizar las investigaciones sobre el momento en el cual se establecieron las bases de su construcción, la Primera República. Este estudio pretende ser una contribución a la superación de esa laguna. Sostiene que el desarrollo de las instituciones federales de control externo en el período en cuestión se caracterizó por la expansión legal de atribuciones de 1890 a 1892, seguida de la abdicação práctica desde entonces hasta 1930, por *drift* institucional, de la responsabilidad de juzgar las cuentas anuales del gobierno. El estudio es institucionalista histórico y se compuso a partir del análisis de fuentes primarias.

Palabras clave: instituciones de control externo; primera república brasileña (1889-1930); *drift* institucional; cuentas públicas; tribunal de cuentas de la unión.

External control and institutional drift in the First Brazilian Republic

This research deals with the development of the federal institutions of external control during the First Brazilian Republic. This subject is scarcely explored in the literature. In general, it is addressed as a background in studies focusing on the recent history of the Federal Court of Accounts, characterized by the emergence of the New Republic (started in 1985). Such studies suggest a historical pattern in the development of federal institutions of external control, characterized by the alternation between periods of expansion and retraction of their attributions. To advance the knowledge of this historical pattern and contribute to expanding the literature on these institutions, we need a more in-depth look at the period of they were established, i.e., the First Brazilian Republic. This study suggests that the development of federal external control institutions in the First Brazilian Republic was characterized by the legal expansion of attributions from 1890 to 1892, followed by the practical abdication until 1930 by the institutional drift of the responsibility of judging the annual accounts of the government. This is a historical institutionalist study based on the analysis of primary sources.

Keywords: external control institutions; First Brazilian Republic (1889-1930); institutional drift; public accounts; federal court of accounts.

1. INTRODUÇÃO

As instituições de controle externo no Brasil são resultado de uma construção republicana. O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado em 1890, e a primeira corte estadual de contas, do Piauí, data de 1893. Da Primeira (1889-1930) à Nova República (1985-), a trajetória do controle externo no país foi marcada pelas injunções do autoritarismo, que o fez estiolar, e pelas expansões de atribuições nas aberturas democráticas (Cotias & Silva, 1999). Desde o advento da Constituição de 1988, os tribunais de contas experimentam um processo de desenvolvimento institucional incremental, no qual os pontos de inovação são propelidos por fatores exógenos, em particular a recuperação de poder do Legislativo, que fez refluir a ingerência do Executivo sobre tais órgãos de controle (Loureiro, Teixeira, & Moraes, 2009).

Compreender as raízes históricas do movimento pendular de expansão e refluxo que caracteriza o desenvolvimento das instituições federais de controle externo é o problema central deste estudo. O texto sustenta que se trata de um padrão de longa duração, forjado durante a Primeira República, e que seu sentido inicial foi de expansão da influência do Poder Executivo, em razão da prevalência de uma interpretação conservadora das liberais disposições da Constituição de 1891 (Lynch, 2011).

Este artigo propõe que o processo de desenvolvimento das instituições federais de controle externo durante a Primeira República ocorreu por *drift* e pode ser apreendido em três fases, refletidas nas seções que apresentam o resultado da pesquisa realizada. A primeira, de 1890 a 1892, foi marcada pela construção de mecanismos liberais de *checks and balances* financeiros e por uma expansão das atribuições legais do TCU. As seguintes, entre a estabilização oligárquica da República e a Revolução de 1930, foram caracterizadas pela preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo e a esterilização da corte federal de contas quanto à emissão de pareceres prévios às contas de governo, com o consequente descumprimento das disposições constitucionais que determinavam o julgamento, anualmente, das contas dos exercícios financeiros.

Trata-se de um estudo histórico, construído com base em evidências colhidas em fontes primárias e interpretadas à luz de conceitos do institucionalismo histórico, em particular os de instituição e de desenvolvimento institucional por *drift*.

2. ESTADO DA QUESTÃO E ABORDAGEM PROPOSTA

Os estudos sobre o controle externo na história brasileira privilegiam o passado recente, demarcado pelo advento da Nova República e da Constituição de 1988, seja quando realizados no campo do direito (Costa, 2006; Pozzo, 2010; Rosilho, 2016; Scliar, 2007), seja nas investigações de corte neoinstitucional no âmbito da ciência política (Ferreira, 2013; Loureiro et al., 2009; Speck, 2000).

Trabalhos acerca do controle externo durante a Primeira República não são numerosos. Em geral, eles estão incluídos em textos que abordam períodos mais longos e descrevem os desenvolvimentos institucionais sem avançar para as explicações sobre sua natureza e seu alcance (Bugarin, 2000; Buzaid, 1966; Silva, 1999). Há ainda estudos sobre eventos específicos, como a ação de Serzedello Corrêa para impulsionar a instalação do TCU (Lira, 1959), e livros de autoria de ministros da corte federal de contas sobre o funcionamento da organização, que incluem breves retrospectivas (Rosa, 1943; Valladão, 1911). Um histórico que contempla aspectos do desenvolvimento institucional da atividade de controle externo federal durante a Primeira República pode ser encontrado em Speck (2000). Ali, o recuo temporal entre 1891 e 1967 tem a função de introduzir o cerne do estudo: a ação do TCU após 1988.

Há, pois, uma lacuna no que diz respeito a trabalhos dedicados especificamente ao desenvolvimento institucional do controle externo federal na Primeira República. Esta pesquisa histórica pretende contribuir para a ampliação dos conhecimentos a respeito da matéria, os quais podem ser úteis aos campos da ciência e da história políticas, ao adensar a compreensão do acumulado histórico que conduziu à conformação das instituições federais de controle externo. Sua abordagem é institucionalista histórica.

Segundo North (2002), as instituições são as regras do jogo numa sociedade, criadas para influenciar as interações humanas. Elas podem ser formais, caso das normas e dos regulamentos, e informais, como as convenções e os códigos de conduta. Para Hall e Taylor (2003), os trabalhos no campo do institucionalismo histórico consideram as instituições em termos de procedimentos, protocolos, normas e convenções inseparáveis da estrutura das comunidades políticas e da economia. Neste texto, as instituições de controle externo federal são consideradas em suas dimensões formais, juridicamente positivadas, e informais, em particular as condutas que tornaram letra morta o mandamento constitucional que determinava o julgamento das contas anuais de governo.

Pierson (2004) define desenvolvimento institucional em termos de processos e transformações graduais, que transcorrem em temporalidades mais estendidas, incluem as ações individuais e vão além delas. Não se trata de uma *longue durée* secular, necessariamente, mas de uma leitura teórica que considera trajetórias institucionais fortemente marcadas pelo *path dependence*, num registro temporal próximo daquele que Braudel (2007) identificou como de média duração, contado em décadas. O conceito de *path dependence* sustenta que determinadas escolhas, efetuadas em contextos históricos específicos, acabam por vincular a trajetória de desenvolvimento das instituições. Não se assume a irreversibilidade dos caminhos adotados, e sim um considerável efeito inercial, que torna custosas as mudanças de rumos. Desenvolvido no âmbito do institucionalismo histórico por autores como Arthur (1994), David (1985) e Pierson (2000), o conceito se encontra largamente difundido como instrumento para a compreensão dos processos de desenvolvimento institucional.

Streeck e Thelen (2005) sugerem cinco modos segundo os quais as instituições podem ser transformadas: *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion* e *exhaustion*. O primeiro se refere à emergência de novos modelos institucionais, que questionam antigas organizações e práticas; o segundo implica a existência de estruturas paralelas, novas e velhas, em determinado arranjo institucional; o quarto ocorre quando uma instituição tem suas finalidades redirecionadas; e o quinto remete ao colapso gradual das instituições. É, todavia, o terceiro que interessa a este trabalho.

O *drift* ocorre quando há um descompasso entre os atributos formais das instituições e a realidade à qual se aplicam, assim como quando lacunas nas regras vigentes conduzem a um processo de abdicação de responsabilidades (Streeck & Thelen, 2005). A noção de *drift* é aderente à interpretação que se propõe aqui, uma vez que se sustenta que lacunas regulamentares foram definidas e mantidas de modo exógeno à instituição de fiscalização superior da União, no contexto das relações de tipo hierárquico mantida entre os poderes Executivo e Legislativo federais durante a Primeira República.

O estudo histórico foi construído com evidências pesquisadas em fontes primárias, como os anais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os jornais de época, as mensagens anuais dos presidentes da República ao Congresso e os relatórios dos ministros da Fazenda. Realizou-se um cotejo entre as propostas debatidas no Parlamento acerca da conformação das instituições de controle externo e destas com as normas efetivamente positivadas. Esse método de trabalho permitiu

vislumbrar o movimento histórico de construção do *drift* institucional, de modo que a narrativa resultante evidenciasse as diferentes forças e propostas políticas em ação.

A narrativa foi construída por meio de uma estratégia que se pode definir como de história analiticamente estruturada (Rowlinson, Hassard, & Decker, 2014). Assim, um construto analítico, a noção de desenvolvimento institucional por *drift*, foi empregado para auxiliar na interpretação das fontes colhidas. Complementou o trabalho interpretativo o emprego da bibliografia histórica e teórica referenciada.

3. RESULTADOS

3.1 A maré de ideias generosas (1890-1892)

Maré de ideias generosas foi como Rui Barbosa caracterizou os dois anos seguintes à proclamação da República (O Tribunal de Contas, 1900). Neles, o jurisconsulto baiano teve papel central para definir uma institucionalidade formalmente liberal para o controle federal externo. Ela inovava em dois sentidos.

Primeiro, na macroestrutura estatal da União norte-americana, que inspirava o republicanismo brasileiro, não havia uma instituição federal de controle externo e auditoria. O Government Accountability Office (GAO) foi criado em 1921 e seguiu o modelo de escritório legislativo de auditoria (Posner & Shahan, 2014), diferente, portanto, do sistema de corte implantado no Brasil, de inspiração napoleônica.

Segundo, a preferência pelo modelo de corte não significou a adesão ao controle administrativo como praticado na França. Ali, implantou-se um sistema de jurisdição administrativa separado da justiça comum e o controle externo posterior. No Brasil, o Tribunal de Contas foi divisado como parte de um sistema jurisdicional uno, com poderes de controle prévio e posterior. Isso inovava com relação à referência francesa e ao passado de discussões imperiais. Os projetos de Tribunais de Contas de autoria do liberal Manuel Alves Branco, apresentados em 1837 (Câmara dos Deputados, 1887) e 1845 (Barbosa, 1999), previam apenas o controle posterior. No final do Império, o ministro conservador Francisco Belisário Soares de Sousa apresentou o modelo de controle prévio como objeto de controvérsias entre estudiosos dos países que o adotavam – Itália, Bélgica e Holanda (Souza, 1887). Já João Alfredo Correia de Oliveira, também conservador, se manifestou de modo claramente contrário ao exame prévio, de inspiração belgo-italiana, “não só por causa dos conflitos que motiva entre o Governo e o Tribunal, como em razão do número maior de empregados que exige” (Oliveira, 1889, p. 25).

Rui Barbosa, com a criação do Tribunal de Contas por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, contemplou os controles prévio e posterior, numa latitude de intrusão na administração que os líderes políticos imperiais, liberais e conservadores, não haviam julgado razoável. Para o jurisconsulto baiano, a República deveria colocar termo ao regime de irresponsabilidade que teria marcado o Império e, para tanto, se mirar no exemplo do país que, a seu ver, efetuava as melhores práticas de controle: a Itália (Barbosa, 1999). Entretanto, diferentemente do modelo italiano, cujo controle ultrapassava os limites dos atos financeiros, o Tribunal de Contas foi circunscrito a eles pelo decreto de sua criação. Inseriu-se, ademais, um mecanismo de mitigação do controle prévio. Atos referentes a despesas e receitas impugnados previamente pela corte de contas poderiam ser levados adiante caso o Poder Executivo os julgasse essenciais. Eles seriam registrados sob reserva pelo Tribunal.

A construção do arcabouço institucional inicial de controle externo na República, todavia, não se circunscreveu à ação de Rui Barbosa. O Tribunal de Contas sequer constava do projeto de Constituição encaminhado por Deodoro da Fonseca ao Congresso Nacional, cujo texto Rui Barbosa revisara. A inclusão da corte no texto constitucional decorreu da aprovação de uma emenda apresentada pela Comissão dos Vinte e Um, colegiado responsável por dar parecer ao projeto de Constituição.

Ao apresentar a emenda, a comissão asseverou que a criação do Tribunal de Contas visava tornar realidade a fiscalização das despesas federais, “preenchendo, assim, uma das mais notáveis lacunas da nossa organização financeira” (Senado Federal, 1924, p. 360). Ademais, afirmava-se que o país, com a medida, seguiria o exemplo de nações cultas, onde os tribunais dessa natureza existiam em condições de completa independência. A emenda resultou no artigo 89 da Constituição de 1891, segundo o qual “é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891).

Esse mesmo artigo constitucionalizou, portanto, o controle posterior, como subsídio à ação parlamentar. O texto do Decreto nº 996-a, de 7 de novembro de 1890, no entanto, dispunha sobre o controle prévio. Isso conduziu a questionamentos acerca da legitimidade da ação preventiva da corte, tão logo ela foi instalada.

Sua instalação ocorreu apenas em 1892, depois da edição do regulamento veiculado pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. A norma foi patrocinada pelo ministro da Fazenda Serzedello Corrêa. Nacionalista e industrialista (Luz, 1978), o paraense Corrêa era entusiasta da institucionalidade de controle externo desenhada sob o espírito liberal da Constituição de 1891. Sua ação aprofundou a polêmica ao redor do controle prévio a cargo do Tribunal de Contas. O decreto por ele assinado, por um lado, tornou absoluta a faculdade deste de negar registro para os atos de despesas e receitas tidos como irregulares, sem quaisquer previsões para registro sob reserva. Por outro lado, não dispôs sobre os pareceres prévios às contas anuais de governo.

O controle prévio absoluto despertou a ira de Floriano Peixoto, que assinara o decreto de seu estabelecimento, tudo indica, sem compreender seu alcance. Para ele, a corte de contas atravancava a administração. O presidente chegou a propor normativos que, se editados e postos em prática, a anulariam (O Sr. Ex-Ministro da Fazenda, 1893). Corrêa se negou a assiná-los e demitiu-se do Ministério da Fazenda (Lira, 1959). Floriano solicitou ao Congresso, então, medidas para se livrar do que chamava de embaraços impostos à administração (Peixoto, 1893).

O Congresso aprovou um projeto de lei orgânica do TCU que consagrava a possibilidade de o Poder Executivo seguir com os atos financeiros previamente impugnados pela corte de contas, mas a faculdade encontrava dois limites. Primeiro, nas disponibilidades orçamentárias, que, caso inexistentes, significariam óbice absoluto ao registro de uma despesa. Segundo, quanto à *compliance* legal, ou seja, a inexistência de autorização por lei orçamentária impediria, de modo absoluto, o seguimento de atos financeiros. Insatisfeito com o projeto aprovado em 1893, Floriano o vetou, afirmando que controles rigorosos não eram adequados ao sistema de contabilidade pública, “cheio de lacunas e imperfeições e que mal se accomoda à simples fiscalização parlamentar” (Peixoto, 1894, p. 16).

A maré de ideias generosas resultou na conformação de instituições liberais de controle externo para a jovem República, que adaptava o modelo francês de corte de contas a um corpo constitucional de inspiração norte-americana e tinha escopo mais ambicioso do que os dos projetos discutidos no Império. A partir de 1892, no entanto, a maré começou a refluir.

Em vez da anulação dos mecanismos de controle pretendida por Floriano, o desenvolvimento das instituições federais de controle externo foi conduzido por sofisticados mecanismos de *drift*. Seu sentido, como se discute na próxima subseção, foi o de amoldar as referidas instituições àquilo que Lessa (2015) denominou de morfologia espontânea do poder, a *realpolitik* das oligarquias que estabilizaram a República. Pode-se asseverar que se tratou de manifestação específica no âmbito do controle externo do movimento geral de interpretação conservadora das disposições constitucionais identificado por Lynch (2011).

3.2 As bases do *drift* conservador (1895-1902)

O arcabouço institucional de controle externo conformado entre 1890 e 1892, na letra da lei, equipava a nova República com um mecanismo de *checks and balances* típico das repúblicas liberais. Entretanto, sem que o Tribunal de Contas tivesse uma única vez amparado o Poder Legislativo para a tomada de contas anuais do governo, tal qual previsto nos artigos 34, 1º, e 89 da Constituição de 1891, houve uma redefinição da trajetória das instituições de controle externo. A ação de revisão foi rápida o suficiente para impedir que mecanismos de *path dependence* operassem no tempo. Não aplicadas na prática, as disposições referentes ao julgamento das contas anuais de governo não puderam se enraizar nem gerar o tipo de efeito inercial que dificultaria modificações de trajetória. Assim, as bases do redirecionamento do desenvolvimento institucional do controle federal externo foram consolidadas entre 1895 e 1902, por meio da reforma de uma instituição formal e do delineamento de uma informal.

Do ponto de vista formal, houve a reforma do decreto que organizara o Tribunal de Contas em 1892. Rodrigues Alves, o primeiro ministro da Fazenda do presidente Prudente de Moraes, havia participado, quando senador, das deliberações do projeto de lei orgânica do tribunal que foi vetado por Floriano em 1893 (Senado Federal, 1894). Em 1895, ele apoiou uma nova proposição, formulada pela Comissão de Finanças do Senado (Senado Federal, 1895a).

O projeto previa a reinstituição da possibilidade de registro sob reserva para os atos financeiros previamente impugnados pelo Tribunal de Contas. Porém, à diferença do projeto de 1893, não foram estabelecidos limites objetivos para o uso dessa faculdade por parte do Poder Executivo. Ademais, foram excepcionadas da fiscalização prévia da corte de contas as despesas com o pagamento das letras do Tesouro, com os títulos de dívida e os juros devidos; as operações de crédito autorizadas em lei, quando fosse necessária reserva para seu êxito; as despesas miúdas e de expediente das repartições (Senado Federal, 1895b). Nada parecido se encontrava no projeto aprovado pelo Senado em 1893.

O ministro Rodrigues Alves manifestou claramente sua preferência pelo projeto de 1895, “no qual predomina, visivelmente, o pensamento de abrir à ação executiva, na decretação da despesa, maior espaço do que faculta o regimento do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892” (Alves, 1896, p. 176). Aprovado, ele deu origem ao Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896. A recuperação legal da latitude de ação executiva quanto à execução dos orçamentos foi a primeira base da ressignificação do controle externo nos primeiros anos republicanos. Manteve-se, ademais, o silêncio sobre a regulamentação do processo de emissão dos pareceres prévios às contas de governo para o julgamento parlamentar.

A outra base de ressignificação foi a política dos estados delineada por Campos Sales (1983). Complexa, essa política consistiu na modificação de instituições formais, como a reforma do Regimento da Câmara dos Deputados (Backes, 2006), e no desenvolvimento de uma informal, um pacto não

escrito segundo o qual, na prática, o Poder Legislativo foi subordinado ao Executivo no plano federal e as disputas políticas foram concentradas nos estados (Lessa, 2015), de forma coronelística (Leal, 2012; Queiroz, 2006) e violenta (Lynch, 2011). Apontado pela historiografia (Cardoso, 2006; Carone, 1972) como vetor de estabilização oligárquica e conservadora do regime republicano, a política dos estados fez sentir seus efeitos por toda a vida política nacional. Segundo definição de Campos Sales, nela, “o poder que, pela natureza das suas prerrogativas, se acha em condições de esclarecer e dirigir é o executivo” (Presidência da República, 1897, p. 1). Daí a necessidade de uma maioria parlamentar ampla e sólida, “evitando rivalidades e conflitos incompatíveis com o funcionamento harmônico e salutar de um governo bem constituído” (Presidência da República, 1897, p. 1). Para Sales, um governo bem constituído deveria se dar “fora das vistas do partidarismo político” (Sales, 1983, p. 107). Essa concepção reservou ao Poder Legislativo federal o papel de dirigido, espaço desidratado de oposição política.

Como, nos termos dos seus regulamentos, o Tribunal de Contas tinha todos os seus membros indicados pelo presidente da República e sabatinados por um Parlamento dominado pelo Poder Executivo, o corolário da política dos estados para o controle externo foi a esterilização das disposições referentes ao julgamento anual de contas do governo presentes nos artigos 34, 1º, e 89 da Constituição de 1891. O Tribunal não emitia pareceres prévios às contas e o Congresso não as apreciava à luz de subsídios técnicos. Em resposta à diástole liberal que caracterizou a conformação das instituições federais de controle externo entre 1890 e 1892, plasmou-se uma sístole comandada pela prevalência do Poder Executivo a partir de 1892.

A esterilização foi renovada por diversos expedientes ao longo da Primeira República, de modo que a precípua função do Tribunal de Contas para o equilíbrio formal entre os poderes da República não foi concretamente exercida. Sustenta-se aqui que o principal expediente empregado para a obtenção desse resultado foi o manejo de lacunas regulamentares e de conflitos entre dispositivos legais. A partir deles, o Poder Legislativo e a corte de contas acabaram por abdicar de suas funções no processo de tomada anual de contas do governo, num processo de *drift* institucional. Como asseveram Streeck e Thelen (2005), “*drift* pode ser causado também por lacunas nas regras, permitindo que os atores abdicuem de suas responsabilidades prévias” (Streeck & Thelen, 2005, p. 25, tradução nossa).

Como se verá na próxima subseção, com as bases delineadas entre 1895 e 1902, o processo de *drift* caracterizou o desenvolvimento das instituições de controle externo até o fim da Primeira República.

3.3 O *drift* conservador por lacunas (1902-1930)

A primeira lacuna explorada para inviabilizar o julgamento das contas de governo foi a carência da codificação das normas de contabilidade pública até 1922 e, depois disso, as diferenças de interpretação entre o Código de Contabilidade e seu regulamento. A segunda foi a ausência de clareza quanto ao processo de julgamento anual das contas do governo da República.

Florian Peixoto já havia empregado o argumento da desorganização das regras de contabilidade pública para se recusar a aceitar um controle externo estrito em 1893. Rodrigues Alves retomou a problemática em 1896, ao afirmar que, “a não se organizar um código de contabilidade pública, a prevalecer o regimen actual: convém limitar a acção impeditiva ou preventiva do Tribunal de Contas” (Alves, 1896, pp. 181-182). O caminho escolhido estava claro. Não se propôs a codificação das normas contábeis; preferiu-se desembaraçar o governo da ação preventiva do Tribunal. Essa lacuna

persistiu até os anos 1920, mesmo com a apresentação de um projeto de Código de Contabilidade em dezembro de 1903.

O projeto foi apresentado por Leopoldo de Bulhões, ministro da Fazenda do presidente Rodrigues Alves (1902-1906). Ele desejava a codificação da contabilidade pública essencialmente como subsídio à gestão fiscal racional (Bulhões, 1903):

O código de contabilidade, cujas bases encontrareis adiante, consolida todas as disposições relativas à formação, execução e liquidação do orçamento, fiscalização das despesas, tomada de contas dos ordenadores e responsáveis e desenvolve o princípio contido no art. 3º, §1º, da lei de 30 de outubro de 1891, que incumbe ao Ministério da Fazenda dirigir e uniformisar o serviço de contabilidade geral da União, exercendo fiscalização sobre todas as repartições, dependentes ou não do mesmo Ministério, que tenham a seu cargo a escripturação de receita ou despesa (Bulhões, 1903, p. VI).

A ênfase recaía sobre o papel do Ministério da Fazenda como diretor e fiscalizador das repartições de receitas e despesas da União. A uniformização das regras contábeis trabalharia para que o Poder Executivo tivesse bases seguras para a busca do equilíbrio orçamentário e a boa administração financeira, já que “não inspiram confiança os balanços provisórios de que dispomos, organizados com elementos muito incompletos” (Bulhões, 1903, p. III).

A ênfase nos aspectos executivos do projeto não excluía elementos de controle externo, afinal o redator da minuta de projeto fora o então presidente do TCU, ministro Dídimo Agapito da Veiga (Vamos ter o Código de Contabilidade, 1915). O projeto tinha 788 artigos, dispostos em dois títulos, um sobre contabilidade geral e outro sobre a classificação da contabilidade (Câmara dos Deputados, 1904). O primeiro se concentrava na centralização da contabilidade no Tesouro e da uniformização dos procedimentos. O segundo se dividia em cinco capítulos. O último deles se referia à contabilidade judiciária, entendida como aquela afeita ao julgamento dos atos financeiros do governo com o subsídio do Tribunal de Contas. Nele, dispunha-se que a corte de contas, em exposição sucinta, deveria, anualmente, indicar ao Congresso o resultado do exame das contas do governo, concluindo ou não por sua regularidade. Prevvia-se ainda a estruturação da corte com delegações estaduais e corpo técnico instrutivo. Leopoldo de Bulhões (1905), em vão, insistiu na urgência da deliberação do projeto do código. Ele foi promulgado apenas em janeiro de 1922.

A questão da emissão de parecer prévio não havia recebido tratamento no decreto que instituiu o Tribunal de Contas, tampouco em suas regulamentações de 1892 e 1896, e seguia tramitando no bojo do projeto do Código de Contabilidade. Com isso, a Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados seguia sem apoio e inerte para empreender o julgamento das contas anuais de governo. Com o funcionamento sem sobressaltos da política dos estados, o Parlamento não se moveu para mudar essa situação. Em 1909, entretanto, houve uma fenda nessa política e ocorreu a primeira disputa eleitoral acirrada da Primeira República. Nesse contexto, o deputado Rodolpho Câmara propôs o projeto nº 43, de 1909, para regular a tomada de contas por parte do Poder Legislativo.

Alfredo Valladão (1911), ministro do TCU entre 1915 e 1935, notou que o Congresso não havia tomado uma só vez as contas do exercício financeiro até 1910. O projeto de Rodolpho Câmara pretendia combater esse quadro, ao tornar o Tribunal de Contas responsável por organizar a prestação anual de contas do Poder Executivo e remetê-la à Comissão de Tomada de Contas até 15 de maio de cada

ano (Câmara dos Deputados, 1909). Pretendia-se, assim, garantir a independência de julgamento do Poder Legislativo. Não se previa, contudo, que a corte de contas se manifestasse sobre a regularidade ou não das contas, o que ficaria reservado ao colegiado parlamentar.

A proposição recebeu um substitutivo de autoria do deputado mineiro Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, em 1911, quando se estabilizara a maioria parlamentar do presidente Hermes da Fonseca. Governista e alinhado com a política dos estados, o parlamentar mineiro propôs que o presidente da República, “supremo gestor da fortuna pública” (Câmara dos Deputados, 1914a, p. 407), fosse o responsável por organizar suas contas e enviá-las ao Parlamento, o que faria por intermédio do Tesouro Nacional, segundo os procedimentos contábeis previstos na Lei nº 2.083, de 12 de novembro de 1953, que reformou o Tesouro Nacional em julho de 1909. O decreto finalmente aprovado, Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911, consagrou seu ponto de vista.

O substitutivo de Antônio Carlos contribuiu para formatar o *drift* institucional do controle externo. Ao deixar ao Tesouro Nacional a obrigação de preparar as contas a serem julgadas pelo Parlamento, na prática, chancelou o costume de não se realizar esse trabalho, como notara Alfredo Valladão. Dois anos depois da aprovação do decreto, o deputado mineiro relatou seu desconsolo (Câmara dos Deputados, 1914c):

Quanto ao Thesouro, a falta de pessoal foi dada sempre como razão para o atrazo de certos serviços, alguns de incontestável relevância. Dentre estes figura a falta de organização dos balanços tem causado o ludibrio de uma das mais importantes atribuições do Congresso — a tomada de contas da gestão financeira. Neste momento, as informações são de que o balanço definitivo prompto é o de 1907 — seis annos após! (Câmara dos Deputados, 1914c, p. 264).

A questão do julgamento das contas anuais do governo retornou à discussão parlamentar em 1917. Na sessão da Câmara dos Deputados de 17 de setembro, a Comissão Especial constituída com a finalidade de exarar parecer sobre o Código de Contabilidade decidiu destacar a parte V do projeto, que dispunha sobre o Tribunal de Contas, a fim de conferir-lhe ato normativo próprio.

A decisão se estribou na opinião do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Augusto Olympio Viveiros de Castro, que considerava urgente a reforma do Tribunal de Contas, mas inadequada no bojo do projeto do Código de Contabilidade. A urgência advinha de algumas constatações efetuadas pelo ministro. A mais impactante recordava que “a Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados ainda não aprovou um único veto do Tribunal de Contas” (Castro, 1914, p. 754). A denúncia da esterilização prática da corte de contas dá a dimensão do *drift* institucional em curso. A República se aproximava dos trinta anos sem que os mecanismos de *checks and balances* financeiros efetivamente funcionassem, em razão da falta de vontade parlamentar e da manutenção de lacunas estratégicas. O parecer da Comissão Especial apresentou a questão de modo radical: “Ou se remodela o instituto do Tribunal de Contas de fôrma a assegurar definitivamente a efficacia da sua acção ou se o suprime, de vez, como apparatus dispendioso e inútil” (Câmara dos Deputados, 1918, p. 499).

A intenção radical, entretanto, foi frustrada. O parágrafo 5º do artigo 43 do substitutivo contido no parecer da Comissão Especial estabeleceu que caberia ao Tribunal de Contas formular as contas anuais de governo, caso o Poder Executivo deixasse de organizá-las e remetê-las ao Congresso até 15 de junho. Para tanto, os oficiais da corte de contas poderiam exigir informações dos órgãos da

administração, sob pena de responsabilização criminal dos que se recusassem a fornecê-las. Em tramitação, essa disposição foi retirada do texto. Esse evento, assim como o de 1911, ilustra o encontro entre a falta de disposição para fiscalizar por parte do Parlamento e a manutenção das lacunas que inviabilizavam o julgamento das contas anuais da República.

Ao final, o decreto resultante, Decreto nº 13.247, de 23 de outubro de 1918, assegurou ao Poder Executivo a exclusividade para organizar a prestação anual de contas, sem que a corte de contas pudesse agir caso o governo descumprisse a obrigação. A ação do Tribunal foi circunscrita ao parecer sobre a regularidade e a exatidão das contas. A norma contemplou a criação de delegações estaduais, um avanço de estruturação proposto desde 1893, mas a lacuna que impedia a completa efetivação das disposições dos artigos 34, 1º, e 89 da Constituição de 1891, quanto ao julgamento parlamentar das contas do Poder Executivo, foi estrategicamente mantida. Esses aspectos da reforma de 1918 sinalizam o sentido do desenvolvimento institucional em curso: a estruturação paulatina dos serviços do Tribunal de Contas, mas a manutenção de lacunas regulamentares que se incumbiam de esterilizar o órgão fiscalizador quanto às contas anuais de governo.

O restante do projeto do Código de Contabilidade de 1903, após alterações, resultou no Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922: o Código de Contabilidade. Nele, o artigo 20 finalmente autorizava a corte de contas a organizar a prestação de contas referente ao exercício anterior, caso o Poder Executivo deixasse de fazê-lo. No entanto, essa faculdade foi concedida no momento em que se erigiu a garantia institucional de que não seria necessário usá-la. Tratava-se da criação da Contadoria Central da República, órgão central da contabilidade federal, incumbido de organizar e remeter ao Parlamento os balanços financeiros da República, obrigação que, até então, a Diretoria de Contabilidade do Tesouro não cumpria a tempo.

A Contadoria Central passou a organizar a prestação anual de contas do governo periodicamente. Como notou o contador-geral da República em 1927, Francisco D'Áuria, as contas referentes aos exercícios de 1923 a 1926 haviam sido organizadas dentro do prazo legal (Ministério da Fazenda, 1927). Elas, todavia, seguiam sem ser liquidadas e sem receber pareceres prévio do TCU. Isso inviabilizava a realização de julgamentos pelo Parlamento. A justificativa dada por Agenor Lafayette de Roure (1929), ministro do TCU, residia nos desencontros entre disposições do Código de Contabilidade e de seu regulamento, veiculado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922.

Os artigos 110 a 114 do regulamento do Código de Contabilidade determinavam que os balanços definitivos de receitas e despesas deveriam conter uma parte sintética e outra analítica. A primeira deveria ser remetida ao Congresso Nacional até 30 de novembro do ano seguinte ao exercício. A segunda, com desdobramentos das despesas, deveria ser remetida ao Tribunal de Contas em até seis meses depois da apresentação das contas ao Parlamento. Assim, a Contadoria poderia mandar ao órgão de controle externo as tabelas desagregadas até 31 de maio do segundo anos após a execução orçamentária. Entretanto, esse era o limite para que a corte de contas emitisse o parecer sobre o exercício em análise e o remetesse para a apreciação do Congresso. Para Agenor Lafayette de Roure (1929), a falta das informações analíticas inviabilizava a emissão de pareceres prévios,

d'ahi não haver o Tribunal de Contas até hoje, a partir de 1922, dado cumprimento ao artigo 20 do Código; na 1ª parte, porque não podia dar parecer sobre contas que não lhe foram enviadas; na 2ª parte, porque não tinha elementos para organizar contas em vez de fiscalizá-las; e, ainda, que

as tivesse, estaria embaraçado para exercer tão original atribuição supletiva (Roure, 1929, p. 7).

Em sua fala, nota-se uma escolha. À falta das informações julgadas indispensáveis para a emissão de parecer prévio às contas de governo, o Tribunal de Contas optou por não as organizar supletivamente, tal qual lhe permitia o Código de Contabilidade, alegando um embaraço político. Se o Parlamento, no espírito da política dos estados, manteve as lacunas e os conflitos legais que inviabilizavam o julgamento das contas anuais de governo com base em pareceres prévios, o Tribunal de Contas se acomodou à moldura. Ambos não cumpriram sua precípua missão quanto aos controles financeiros da República. Esse foi o sentido do desenvolvimento institucional do controle externo na Primeira República, um *drift* por lacunas, que resultou na abdicação de obrigações legais na prática.

Durante a Primeira República, não houve uma vez sequer o julgamento das contas anuais de governo com base em pareceres prévios do TCU. A Revolução de 1930 se incumbiu de proscrever da lei o que já inexistia na prática, e, como consequência, as instituições de controle externo foram lançadas de um *drift* para um processo de quase *exhaustion*.

4. CONCLUSÃO

As evidências apresentadas por esta pesquisa permitem asseverar que o movimento de expansão – refluxo que singulariza a história do controle externo na República – nasceu com a criação do TCU.

A maré de ideias generosas identificada por Rui Barbosa durou exíguos dois anos, de 1890 a 1892. Ela resultou num arcabouço institucional de controle externo tipicamente liberal, com o Tribunal de Contas como apoio ao controle parlamentar das contas públicas. Seu alcance era mais amplo do que o divisado nas discussões imperiais sobre a fiscalização financeira e adaptava o sistema francês de corte de contas a uma estrutura constitucional inspirada na República norte-americana.

As disposições legais forjadas entre 1890 e 1892, todavia, não foram concretamente postas a funcionar. Não houve tempo para forjar uma trajetória de desenvolvimento institucional vinculada à sua aplicação. Seu desenvolvimento foi redirecionado por uma interpretação conservadora da separação de poderes na República, que se valeu de uma estratégia de *drift* por lacunas e conflitos normativos.

A estabilização conservadora da Primeira República assentou o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas na moldura da política dos estados, submetendo-os, na prática, ao Poder Executivo. Este indicava os membros da corte de contas e liderou a flexibilização dos controles prévios aos seus atos financeiros. Embora a estruturação dos serviços do Tribunal tenha avançado, lacunas normativas estratégicas foram mantidas pelo Parlamento e exploradas pelo Executivo, de modo a tornar letra morta as disposições de *checks and balances* financeiros previstas nos artigos 34, 1º, e 89 da Constituição de 1891. Com isso, o Congresso e o órgão de controle externo abdicaram dos seus papéis quanto à apreciação das contas anuais de governo. Não houve pareceres prévios do Tribunal de Contas nem julgamentos parlamentares a partir do apoio do órgão de controle.

Da expansão das atribuições legais nos anos iniciais da República ao *drift* conservador subsequente, estabeleceu-se o primeiro lance do que se pode definir como um padrão histórico de desenvolvimento das instituições federais de controle externo no Brasil, caracterizado pela alternância entre as diástoles do liberal espírito de freios e contrapesos e as sístoles de esvaziamento, sob a pressão do Poder Executivo.

A ampliação do conhecimento sobre esse padrão pendular de desenvolvimento institucional requer

a realização de investigações acerca da expansão legal das atribuições dos Tribunais de Contas nos momentos de constitucionalização do país, como em 1934 e 1946, e dos processos supervenientes de fechamento político, com a consequente intensificação da intrusão do Poder Executivo no funcionamento das instituições de controle externo. O aprofundamento das pesquisas poderá ajudar a compreender os desafios atuais referentes à forma de composição e ao funcionamento das cortes de contas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- Alves, F. P. R. (1896). *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda Francisco de Paula Rodrigues Alves, no anno de 1896*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de <http://ddsnex.crl.edu/titles/106/items>
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Backes, A. L. (2006). *Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto de Campos Sales*. Brasília, DF: Editora Plenarium.
- Barbosa, R. (1999). Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 82(30), 253-262.
- Braudel, F. (2007). História e ciências sociais: a longa duração. In F. Braudel (Ed.), *Escritos sobre a história*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Bugarin, B. J. (2000). O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 31(86), 338-352.
- Bulhões, L. (1903). *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado dos Negócios da Fazenda Leopoldo de Bulhões, no anno de 1903*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de <http://ddsnex.crl.edu/titles/106/items>
- Bulhões, L. (1905). *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado dos Negócios da Fazenda Leopoldo de Bulhões, no anno de 1905*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de <http://ddsnex.crl.edu/titles/106/items>
- Buzaid, A. (1966). O Tribunal de Contas do Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, 62(2), 37-62.
- Câmara dos Deputados. (1887). *Annaes do Parlamento Brasileiro: Câmara dos srs. Deputados* (Quarto anno da terceira legislatura – sessão de 1837). Rio de Janeiro, RJ: Typographia de Viuva Pinto & Filho. Recuperado de <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=132489&pasta=ano%20183&pesq=&pagfis=9401>
- Câmara dos Deputados. (1904). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 31 de dezembro de 1903 a 25 de fevereiro de 1904* (sessões extraordinárias). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=060917_02&pasta=ano%20190&pesq=&pagfis=21689
- Câmara dos Deputados. (1909). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 1 a 31 de julho de 1909* (Vol. 4). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=060917_02&pasta=ano%20190&pesq=&pagfis=57986
- Câmara dos Deputados. (1914a). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 1 a 31 de julho de 1913* (Vol. 4). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=060917_03&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=32206
- Câmara dos Deputados. (1914b). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 1 a 30 de agosto de 1913* (Vol. 5). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=060917_03&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=32621
- Câmara dos Deputados. (1914c). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 1 a 30 de setembro de 1913* (Vol. 6). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=060917_03&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=33932
- Câmara dos Deputados. (1918). *Annaes da Câmara dos Deputados: sessões de 1 a 15 de setembro de 1917* (Vol. 6). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=060917_03&PagFis=85594
- Cardoso, F. H. (2006). Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In B. Fausto (Dir.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)* (8a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Carone, E. (1972). *A República Velha (instituições e classes sociais)* (2a ed.). São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro.
- Castro, A. O. V. (1914). *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Jacintho Ribeiro dos Santos.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891 (1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

Costa, L. B. D. (2006). *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte, MG: Fórum.

David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75(2), 332-7.

Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896. (1896). Reorganiza o Tribunal de Contas. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>

Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. (1890). Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html

Decreto nº 1.166 de 17 de dezembro de 1892. (1892). Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministerio da Fazenda. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896. (1896). Approva o regulamento do Tribunal de Contas. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D2409.htm

Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911. (1911). Regula a tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2511-20-dezembro-1911-579938-publicacaooriginal-102823-pl.html>

Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. (1922). Organiza o Código de Contabilidade da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm

Decreto nº 13.247, de 23 de Outubro de 1918. (1918). Reorganiza o Tribunal de Contas. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13247-23-outubro-1918-504299-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922. (1922). Aprova o regulamento para execução do Codigo de Contabilidade Publica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783.htm

Ferreira, T. A. O. M. (2013). *Arranjos institucionais dos Tribunais de Contas da União e de Portugal* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

Hall, P. A, & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, 58, 193-223.

Leal, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto* (7a ed.). São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Lei nº 2.083, de 12 de novembro de 1953. (1953). Regula a Liberdade de Imprensa. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2083.htm

Lessa, R. (2015). *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Topbooks.

Lira, J. P. (1959). O Tribunal de Contas e o Ministério Republicano de Serzedelo Correia. *Revista do Serviço Público*, 85(2-3), 102-112.

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.

Luz, N. V. (1961). *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro.

Lynch, C. E. C. (2011). O momento oligárquico: a construção institucional da República brasileira (1870-1891). *História Constitucional*, 12, 297-3251.

Ministério da Fazenda. (1927). *Contas do exercício financeiro de 1926 e Relatório da Contadoria Central da República*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional.

North, D. (2002). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

O Sr. Ex-Ministro da Fazenda. (1893, abril 30). Gazetilha. *Jornal do Commercio*. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_08&pasta=ano%20189&pesq=&pagfis=10876

OTribunaldeContas.(1900,dezembro10).*AImprensa*. Recuperado de <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=245038&pasta=ano%20190&pesq=&pagfis=2859>

Oliveira, J. A. C. (1889). *Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na Quarta Sessão da Vigésima Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira*. Rio de Janeiro, RJ: Typografia Nacional. Recuperado de <http://ddsnext.crl.edu/titles/106/items>

Peixoto, F. V. (1893). *Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Marechal Floriano Peixoto, vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, por ocasião de abrir-se a 3ª sessão ordinária da 1ª legislatura*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de <http://ddsnext.crl.edu/titles/126#?c=4&m=0&s=0&cv=0&r=0&xywh=-1451%2C-179%2C5060%2C3570>

Peixoto, F. V. (1894). *Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Marechal Floriano Peixoto, vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, por ocasião de abrir-se a 1ª sessão ordinária da 2ª legislatura*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de <http://ddsnext.crl.edu/titles/126#?c=0&m=2&s=0&cv=0&r=0&xywh=-3459%2C-317%2C9012%2C3844>

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Posner, P. L., & Shahan, A. (2014). Audit institutions. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Pozzo, G. T. B. P. (2010). *As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*. Belo Horizonte, MG: Fórum.

Presidência da República. (1897, novembro 01). Manifesto lido no banquete de hontem, no theatro S. José pelo dr. Campos Sales. *O Estado de S. Paulo*. Recuperado de <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18971101-6925-nac-0001-999-1-not>

Queiroz, M. I. P. (2006). O coronelismo numa interpretação sociológica. In B. Fausto (Dir.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)* (8a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Rosa, R. (1943). *As contas do Brasil: cinquentenário da instalação do Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional.

Rosillo, A. J. (2016). *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Roure, A. L. (1929, abril 05). Contas do exercício. *Jornal do Commercio*. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_03&pasta=ano%20192&pesq=&pagfis=39548

Rowlinson, M., Hassard, J., & Decker, S. (2014). Research strategies for organizational history: a dialogue between historical theory and organization theory. *The Academy of Management Review*, 39(3), 250-274.

Sales, M. F. C. (1983). *Da propaganda à presidência*. Brasília, DF: Editora UnB.

Scliar, W. (2007). *Democracia e controle externo da administração pública* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

Senado Federal. (1894). *Annaes do Senado Federal: primeira sessão da segunda legislatura – sessões de 16 de agosto a 25 de setembro de 1893* (Vol. 4). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1894. Recuperado de https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1893/1893%20Livro%204.pdf

Senado Federal. (1895a). *Annaes do Senado Federal: segunda sessão da segunda legislatura - sessões de 7 de agosto a 6 de setembro de 1895* (Vol. 4). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1895/1895%20Livro%204.pdf

Senado Federal. (1895b). *Annaes do Senado Federal: segunda sessão da segunda legislatura - sessões de 9 de setembro a 5 de outubro de 1895* (Vol. 5). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1895/1895%20Livro%205.pdf

Senado Federal. (1924). *Annaes do Senado Federal: sessões de 15 a 22 de dezembro de 1921* (Vol. 9). Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional. Recuperado de https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1921/1921%20Livro%209.pdf

Silva, A. A. C. (1999). O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa, (1890-1998). In Tribunal de Contas da União (Org.), *Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa, 1998*. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa.

Souza, F. B. S. (1887). *Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na Segunda Sessão da*

Vigésima Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda Francisco Belisário Soares de Souza. Rio de Janeiro, RJ: Typografia Nacional. Recuperado de <http://ddsnex.crl.edu/titles/106/items>

Speck, B. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo, SP: Konrad Adenauer.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. New York, NY: Oxford University Press.

Valladão, A. V. (1911). *Estudos sobre o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro, RJ: Tipografia Leuzinger.

Vamos ter o Código de Contabilidade. (1915, julho 26). O que nos disse o presidente do Tribunal de Contas e autor do Código. *A Noite*. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=6810

Adelino Martins



<https://orcid.org/0000-0002-2076-7132>

Doutor em História Econômica pelo Programa de Pós-Graduação em História Econômica na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: am.adelino.martins@gmail.com