UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEMÓRIA: LINGUAGEM E SOCIEDADE

ELLEN FRÓES ALMEIDA SENA GOMES

MEMÓRIA, CORRUPÇÃO E A OPERAÇÃO "O QUINTO DO OURO"

Vitória da Conquista
Março de 2019

ELLEN FRÓES ALMEIDA SENA GOMES

MEMÓRIA, CORRUPÇÃO E A OPERAÇÃO "O QUINTO DO OURO"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Memória: Linguagem e Sociedade.

Área de Concentração: Multidisciplinariedade da Memória

Linha de Pesquisa: Memória, Discurso e Narrativas

Orientadora: Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva
Coorientador: Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves

Vitória da Conquista
Março de 2019

G633m

Gomes, Ellen Fróes Almeida Sena

Memória, corrupção e a operação "o quinto do ouro" . Ellen Fróes Almeida Sena Gomes; orientadora Maria da Conceição Fonseca-Silva; coorientador Luís Cláudio Aguiar Gonçalves - - Vitória da Conquista, 2019.

104 f.

Dissertação (Mestrado em Memória). - Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2019.

1. Operação "O Quinto do Ouro". 2. Tribunal de Contas. 3. Corrupção Política. 4. Efeitos-sentido. I. Fonseca-Silva, Maria da Conceição (orientadora). II. Gonçalves, Luís Cláudio Aguiar (coorientador). III. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. IV. Título.

Título em inglês: Memory, corruptio and the Operation "The Fifth of Gold"

Palavras-chaves em inglês: Operation "The Fifth of Gold". 2. Court of Auditors. 3. Political Corruption. 4. Effects-sense.

Área de concentração: Multidisciplinaridade em Memória

Linha de Pesquisa: Memória, discurso e narrativas

Titulação: Mestre em Memória: Linguagem e Sociedade

Banca Examinadora: Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva (presidente); Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves (titular); Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva (Titular); Prof. Dr. Carlos Félix Piovezani Filho (Titular).

Data da Defesa: 25 de março de 2019.

Programa de Pós-Graduação: Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade.

ELLEN FRÓES ALMEIDA SENA GOMES

MEMÓRIA, CORRUPÇÃO E A OPERAÇÃO "O QUINTO DO OURO"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de mestre em Memória: Linguagem e Sociedade.

Data da aprovação: 25 de março de 2019.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva
(Presidente)
Instituição: UESB

Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves
Instituição: UESB

Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva
Instituição: UESB

Prof. Dr. Carlos Félix Piovezani Filho
Instituição: UFSCAR

A meu esposo e a minha filha,
com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, razão de minha existência, minha fé e esperança, por sentir Sua presença em todos os momentos e saber que os Seus planos para a minha vida são sempre maiores e melhores do que os meus sonhos.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e ao Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade (PPGMLS), pela oportunidade de realizar a minha formação acadêmica em nível de mestrado e pelo apoio

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do seguinte texto: "O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001"1.

A minha orientadora, Prof. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva, pela confiança, por compartilhar seus conhecimentos acadêmicos e sua experiência como pesquisadora, que foram como "abrir os olhos" para uma nova maneira de enxergar o mundo.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Luís Cláudio Aguiar Gonçalves, minha eterna gratidão, cuja coorientação foi fundamental para alcançar os resultados apresentados neste trabalho. Muito obrigada pela generosidade, paciência e incentivo.

À Profª Dra. Edvania Gomes da Silva e ao Prof. Dr. Luís Cláudio Aguiar Gonçalves, por aceitarem avaliar o trabalho e pelas valiosas contribuições dispensadas na banca de Exame de Qualificação.

Ao Prof. Dr. Carlos Félix Piovezani Filho e, uma vez mais, à Profa. Dra. Edvania Gomes da Silva e ao Prof. Dr. Luís Cláudio Aguiar Gonçalves, membros da Banca de Defesa, pelas valiosas contribuições.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, pelo conhecimento compartilhado.

---

[1] Essa citação foi feita em conformidade com o que dispõe o **Art. 3º** da **PORTARIA No 206, DE 4 DE SETEMBRO DE 2018** (http://www.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39729251/do1-_2018-09-05-portaria-n-206-de-4-de-setembro-de-2018-39729135), e com o ofício Circular no 87/2018-CEX/CGSI/DPB/CAPES, que ressalta: "o financiamento aludido na portaria envolve não apenas o recebimento de bolsa de estudos da CAPES, mas ainda o recebimento de qualquer tipo de apoio a atividades acadêmicas, as quais tenham feito uso de recursos de custeio ou de capital, tais como do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) ou do Portal de Periódicos, por exemplo."

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Memória, Linguagem e Sociedade, pela atenção de sempre, pelo acolhimento e pela feliz convivência nos períodos de estudos no LAPADis.

Aos membros do GPADis, em especial a Glauber, Thaiane, José Carlos e Joseane pela parceria, auxílio e por compartilharem conhecimento e experiências, essenciais para o meu crescimento no Grupo de Pesquisa.

Ao meu esposo Thieres, pelo incentivo, respeito, compreensão e apoio em todos os momentos, porque sabemos que todas as decisões estão relacionadas a nós, pois somos um. A minha filha Lavínia, por acreditar mais em mim, e ser a razão para me superar todos os dias. Amo vocês!

Aos meus pais, que nunca mediram esforços para nos proporcionar educação, por acreditarem que o conhecimento é a maior riqueza que o homem pode acumular, e pelo apoio em todas as situações, apesar da distância. Minha mãe, pelo exemplo de força, determinação, brilhantismo, dedicação e responsabilidade em tudo o que fez e faz. Meu pai, por ser o nosso porto seguro e nunca duvidar da nossa capacidade de conquistar o que almejamos. Aos meus irmãos, com quem aprendi a dividir atenção, carinho e a somar o amor.

A minha Princesa Luna, por sua companhia diária, seu amor incondicional, trazendo carinho e paz.

Aos meus amigos e irmãos em Cristo, que são bênçãos de Deus em minha vida.

A memória, na qual cresce a história, que por sua vez a alimenta, procura salvar o passado para servir ao presente e ao futuro. Devemos trabalhar de forma que a memória coletiva sirva para a libertação e não para a servidão dos homens.

(LE GOFF, História e Memória, 2003)

RESUMO

Nesta dissertação, apresentamos resultados de pesquisa que teve como objetivo discutir as relações que podem ser estabelecidas entre o funcionamento dos Tribunais de Contas dos Estados, responsáveis por fiscalizar os atos de gestão de recursos públicos da Administração Pública estadual, e as Casas de Fundição, que eram responsáveis pela fiscalização do recolhimento do quinto do ouro no período colonial, e entre o *modus operandi* dos esquemas de corrupção montados no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, investigados na Operação da Polícia Federal intitulada "O Quinto do Ouro", e o *modus operandi* da prática de contrabando e descaminho de ouro no Brasil Colônia, segundo o entendimento de como se dão as relações entre os sujeitos envolvidos. Na pesquisa, também foram analisados efeitos-sentido, efeitos de memória e efeitos de justiça produzidos por formulações em sequências discursivas sobre a operação "O Quinto do Ouro', que levou à prisão de cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. As análises estão fundamentadas em pressupostos teóricos de autores do campo da Memória, do Direito e da Análise de Discurso. O arquivo analítico constitui-se de matérias que repercutiram na *Internet* a operação "O Quinto do Ouro", veiculadas em portais de notícias de grande acesso, tais como UOL, Estadão e G1, e de publicações que divulgaram dados de casos de corrupção envolvendo conselheiros de Tribunais de Contas, muitos deles levantados pela ONG Transparência Brasil. Já o *corpus* é constituído de sequências discursivas extraídas de textos que formam o arquivo analítico e que foram selecionadas para análise. Os resultados obtidos mostram que podem ser estabelecidos paralelos entre o funcionamento dos Tribunais de Contas e o das Casas de Fundição, a exemplo do modo como são investidos os agentes fiscais em atuação nessas duas estruturas administrativas, e entre o *modus operadi* dos esquemas de corrupção nelas praticados. Também como resultados, identificamos a produção de efeitos-sentido que apontam para a prática generalizada e permanente de atos de corrupção no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados, notadamente por conselheiros que ascenderam aos cargos por indicação política, o que compromete a atuação dessas Cortes no cumprimento da missão institucional de auxiliar no exercício do controle externo dos atos de gestão orçamentária e financeira da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE:

Operação "O Quinto do Ouro". Tribunal de Contas. Corrupção Política. Efeitos-sentido.

ABSTRACT

In this thesis, we present research results that had as objective to discuss the relations that can be established between the functioning of the Courts of Auditors of the States, responsible for supervise the acts of public resources management of the State Public Administration, and the Houses of Foundry, which were responsible for supervise the collection of the gold fifth in the colonial period, and between the modus operandi of the corruption schemes set up in the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro investigated in the Operation of the Federal Police, entitled "The Fifth of Gold", and the modus operandi of the practice of contraband and gold misplacement in Brazil Colony, from the understanding of how the relations between the involved subjects happens. In the research, we also analyzed sense effects, memory effects and justice effects produced by formulations in discursive sequences on Operation "The Fifth of the Gold", which led to the arrest of 5 of the 7 counselors of the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro. The analyzes are based on the theoretical assumptions of authors in the field of Memory, Law and Discourse Analysis. The analytical archive is made up of material that had repercussions on the Internet in Operation "The Fifth of Gold", which are published in high-profile news portals such as UOL, Estadão and G1, as well as publications that have disseminated data on corruption cases involving counselors of Courts of Auditors, many of them raised by the NGO Transparency Brazil. As the corpus is constituted of discursive sequences extracted from texts that form the analytical file and were selected for analysis. The results show that there are parallels that can be established between the functioning of the Courts of Auditors and the Houses of Foundry, such as the way in which tax agents are operated in these two administrative structures and among the modus operandi of corruption schemes practiced in them. Also as results, we identified the production of meaning-effects that point to the widespread and permanent practice of acts of corruption within the scope of the Courts of Auditors of the States, notably by counselors who ascended to positions by political indication, which compromises the performance of these Courts in the fulfillment of its institutional mission to assist in the exercise of external control of the acts of budgetary and financial management of the Public Administration.

KEYWORDS

Operation “Fifth of Gold”. Audit Courtes. Political Corruption. Sense Effects.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **11**

1.1 Considerações iniciais e justificativas do objeto de pesquisa **11**

1.2 Itinerário metodológico seguido na construção do corpus **15**

1.3 Considerações teóricas **16**

1.4 Estrutura organizacional do texto **20**

2 MEMÓRIA E CORRUPÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DA COBRANÇA DO QUINTO DO OURO NO BRASIL COLÔNIA **22**

2.1 Quinto do Ouro: memória, surgimento, conceituação e ressignificação **22**

2.2 Investidura dos agentes fiscais, fiscalização e arrecadação do "quinto" no século XVIII **26**

2.3 Fiscalização na prestação de contas: dos registros fiscais às Casas de Fundição **30**

2.4 Prestação de contas ao rei: contrabando e corrupção **35**

2.5 Considerações finais **40**

3 MEMÓRIA E CORRUPÇÃO NA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO **42**

3.1 Memória e instituição do Tribunal de Contas como órgão de fiscalização **42**

3.1.1 Controle da Administração Pública, competências constitucionais e natureza jurídica dos Tribunais de Contas *45*

3.2 A forma de investidura dos membros dos Tribunais de contas: requisitos e atribuições **50**

3.3 Desvios de função: memória, corrupção e improbidade administrativa no TCE-RJ 56

4 A OPERAÇÃO "O QUINTO DO OURO": ENCONTRO DE UMA MEMÓRIA E UMA ATUALIDADE **67**

4.1 Considerações iniciais **67**

4.2 O quinto do ouro do Brasil Colônia e a operação da Polícia Federal **70**

4.3 A forma de investidura de agentes fiscais e o favorecimento: atualização de uma memória **74**

4.4 Memória e corrupção nos órgãos de controle externo: prática permanente e generalizada **81**

5 CONCLUSÃO **92**

REFERÊNCIAS **97**

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais e justificativas do objeto de pesquisa

Este trabalho foi desenvolvido no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso (LAPADis), no âmbito das pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa em Análise de Discurso (GPADis), sob a coordenação e orientação da Profa. Dra. Maria da Conceição Fonseca-Silva e coorientação do.Prof. Dr. Luis Cláudio Aguiar Gonçalves. No LAPADis, são desenvolvidos subprojetos de pesquisa que mobilizam os campos da Memória e da Análise de Discurso para responder a questões concernentes a efeitos de memória, efeitos de verdade e efeitos de justiça em casos de ilícitos jurídicos, tais como corrupção, crimes contra a administração pública, improbidade administrativa, crimes de responsabilidade e processo de *impeachment* no cenário político brasileiro.[2]

O desenvolvimento das pesquisas realizadas no LAPADis se justifica porque a corrupção no Brasil tem sido pauta recorrente nas diversas produções midiáticas, notadamente com o advento da abertura política e da constituição da nova democracia brasileira, no final da década de 1980, após 25 anos de ditadura militar (FONSECA-SILVA, 2009). Antes das eleições diretas, o país passou por uma reformulação do seu campo político, o que implicou, em especial, a retomada da pluralidade partidária, principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No período da redemocratização, muito casos de corrupção envolvendo agentes políticos e empresários, ganharam destaque[3]. Recentemente, mais precisamente a partir de

---

[2] Entre os trabalhos que resultaram dos subprojetos de pesquisa, destacamos Fonseca-Silva (2009), Gonçalves (2012; 2016), Viggiato (2012), Oliveira (2013), Machado (2013), Barbosa (2014), Santos (2016), Brito (2016), Pinto (2017), Barbosa e Fonseca-Silva (2017), Luz (2018); Costa (2018) e SABADELHE (2018), Prates (2018).

[3] Viggiato (2012) apresenta resultados de análises do funcionamento da espetaculzarição em torno do caso de corrupção política comandado por Paulo César Farias, em edições de *Veja* que circularam entre 1987 e 1996. Os resultados da pesquisa indicaram diferentes discursivizações sobre Fernando Collor de Mello, que funcionaram como memória a legitimar os efeitos de sentido de aproximação, de conhecimento e de reconhecimento do brasileiro no que se refere às ações corruptas de PC Farias e suas condutas irregulares ligadas a funcionários e ao próprio ex-presidente Collor. Oliveira (2013) analisou os motivos de o então presidente Fernando Collor de Melo ter sido condenado no julgamento político realizado pelo Congresso Nacional em processo de *impeachment*, que resultou na perda de seu mandato, e ter sido absolvido no julgamento jurídico realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), considerando que os fatos que lhe foram imputados nas duas instâncias foram os mesmos. A conclusão da pesquisa indicou que a espetacularização da mídia sobre os fenômenos de corrupção do governo Collor influenciou o resultado do julgamento político realizado pelo Senado Federal, o que não ocorreu no julgamento do STF, que, por ter sido estritamente técnico-jurídico, realizou-se à luz da obediência aos princípios norteadores do Direito, a exemplo do princípio da presunção de inocência, no qual se ancora o Direito Penal, o que contribuiu para a absolvição por falta de provas. Ainda sobre a influência da mídia em casos de corrupção, Machado (2013) analisou o Escândalo do Mensalão (2003-2005), que resultou na instauração e julgamento, pelo STF, da Ação Penal n. 470/2007. O pesquisador concluiu que o julgamento dessa ação penal ocorreu em um contexto de disputa, conquista e manutenção de poder e de hegemonia no Estado e na sociedade, além de ter havido uma repercussão midiática espetacularizada, utilizada como uma estratégia de disputa político-eleitoral que

março de 2014, no contexto das investigações executadas pela Operação Lava Jato, sob a condução da Polícia Federal, foram descobertos esquemas fraudulentos de corrupção política envolvendo a Petrobras e praticados por doleiros, executivos da estatal e agentes políticos de diferentes partidos e têm ocupado parte significativa do trabalho da imprensa.

A Operação Lava Jato, discursivizada na mídia como a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil, iniciou-se em Curitiba com a descoberta da participação de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Essa operação, que já apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, e em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3, possui hoje desdobramentos no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, além de inquéritos criminais em andamento junto ao STF para apurar fatos atribuídos a agentes políticos com prerrogativa de função. O volume de recursos desviados dos cofres públicos está estimado em bilhões de reais.

Um dos desdobramentos dessa operação e que é o objeto de estudo da nossa pesquisa refere-se às investigações que envolveram o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Batizada de "O Quinto do Ouro", a operação teve início com as delações premiadas de ex-executivos das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, que relataram, ao Ministério Público Federal (MPF), pedido de propina pelo conselheiro Jonas Lopes, quando exercia a presidência do TCE-RJ. Após as citações, Lopes fechou acordo de delação premiada. O filho dele, Jonas Lopes de Carvalho Neto, também se tornou colaborador das investigações do esquema que pode ter desviado até 20% (vinte por cento) de contratos com órgãos públicos

---

interferiu no resultado das eleições que se seguiram ao surgimento das denúncias. O autor finalizou com a análise do julgamento da ação pelo Poder Judiciário, cuja condenação também foi espetacularizada pela mídia. Santos (2016), por sua vez, discutiu o caso Collor de Mello, dentro de um contexto de espetacularização midiática e de abuso de memória, com o objetivo de demonstrar que o ato de julgar levado a efeito nas instâncias política e jurídica se deu em razão de prevalecer, por um lado, o espírito de vingança e, por outro, o senso de justiça. O pesquisador discutiu a corrupção em duas situações: uma primeira, quando a corrupção é denunciada e descoberta e passa a ser discursivizada pela mídia como um escândalo midiático, ocorrendo o excesso de memória sobre alguns aspectos e de esquecimento sobre outros; e uma segunda, quando se busca a reparação dos danos causados em decorrência dos ilícitos cometidos, que pode ocorrer como forma de vingança ou de justiça, a depender do modo como o ato de julgar é executado. Após as análises, Santos (2016) demonstrou que o efeito de memória, que foi determinante no âmbito político, não ocorreu no âmbito jurídico, porquanto o efeito de justiça sobrepujou o efeito de memória, já que a culpabilidade dos réus não foi demonstrada de maneira suficiente para que fossem aplicadas as sanções pertinentes, ocasionando a absolvição de Collor por ausência de provas. Prates (2018) teve como objetivo analisar os efeitos de verdade produzidos pelo número de parlamentares por partido político acusados de cometer práticas delitivas no período de redemocratização do Brasil e os efeitos de verdade que a natureza jurídica dos ilícitos imputados aos parlamentares que se subjetivam na posição de sujeito corrupto também produzem. Os resultados indicaram que as práticas relacionadas à corrupção são regulares na maioria dos partidos em atividade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal – o que demonstra que o PT não é o partido mais corrupto do Brasil, embora também esteja envolvido em práticas de corrupção. Indicaram ainda que existe uma falha sistêmica no processo de subjetivação no lugar de parlamentar por parte daqueles que exercem mandatos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que é representada por práticas ilícitas.

para agentes políticos, sobretudo membros do TCE-RJ e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Foram alvos de prisão temporária: Aloysio Neves, Domingos Brazão, José Gomes Graciosa, Marco Antônio Alencar e José Maurício Nolasco.

Os cinco conselheiros do TCE-RJ foram postos em liberdade depois que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou medidas cautelares, como não manter contato com testemunhas e não frequentar a sede do Tribunal. Esse caso colocou em discussão o critério de indicação de conselheiros do TCE, pois os cinco envolvidos no esquema foram indicados por agentes políticos que têm as contas apreciadas pela Corte de Contas. Trata-se de ex-políticos, indicados por políticos para fiscalizar políticos.

Esse escândalo de corrupção, divulgado pela mídia, além de suscitar questionamentos acerca da forma de investidura de conselheiros dos Tribunais de Contas, ensejou discussões acerca da efetividade dessas instituições de controle no combate à improbidade no serviço público, uma vez que são estruturas autônomas de poder, destinadas a auxiliar o Legislativo no controle externo das contas públicas e, consequentemente, no enfrentamento das práticas de corrupção. Ademais, o nome "Quinto do Ouro", com o qual foi batizada a operação da Polícia Federal e que remete ao período colonial do Brasil, quando havia grande incidência de contrabando de ouro, apesar da existência de uma estrutura administrativa de fiscalização, inclusive com envolvimento de oficiais nomeados pelo El Rei cuja função era coibir tais desvios, produz um efeito de memória de corrupção sistêmica no país, desde o seu nascimento como nação.

Ancorada na proposta do GPADis de analisar a espetacularização de casos de corrupção, a pesquisa que resultou esta dissertação objetivou verificar em que medida a operação "O Quinto do Ouro" atualiza uma memória relacionada a atos de corrupção associados ao contrabando e descaminho de ouro praticados naquele período. Para tanto, num primeiro momento, analisamos o funcionamento das Casas de Fundição do período colonial, bem como os atos de corrupção que eram então praticados, como condições de possibilidade para a compreensão do funcionamento dos Tribunais de Contas dos Estados existentes na contemporaneidade e do modo como a corrupção é neles praticada.

Nesse aspecto, partimos da ideia de que há certa identidade entre a constituição das Casas de Fundição e a constituição dos Tribunais de Contas dos Estados, no que se relaciona à forma como seus membros – no caso das Casas de Fundição, os provedores, superintendentes das minas e guardas-mores e, no caso dos Tribunais de Contas, os conselheiros – são investidos nos cargos, e entre o *modus operandi* dos esquemas de corrupção em funcionamento no período colonial (de contrabando e descaminho de ouro) e o *modus operandi* dos esquemas de corrupção

montados nos Tribunais de Contas (de pagamento de propina e desvio de verbas públicas), envolvendo ambos, em regra, a participação de agentes políticos, agentes fiscais e homens de negócio.

Ainda como objetivo, a pesquisa buscou analisar a relação entre a forma de investidura dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, que, no que se relaciona à maioria de seus membros, dar-se por indicação política, e a prática de corrupção nessas Cortes, por meio de sequências discursivas retiradas de notícias que repercutiram a operação "O Quinto do Ouro" na *Internet* e os efeitos-sentido que elas produzem.

Especificamente, a pesquisa propôs responder às seguintes questões:

I – A nomeação de conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados por indicação política tem alguma relação com a prática de atos de corrupção?

II – Quais efeitos (de sentido, de memória, de justiça) são produzidos pela espetacularização e discursivização midiática em torno da operação "O Quinto do Ouro" e de outros casos de corrupção envolvendo membros de Tribunais de Contas?

Para responder a essas questões, levantamos as seguintes hipóteses:

I – Que, tal como ocorria no período colonial, no Brasil republicano pós-redemocratização, a escolha dos fiscais de contas por agentes políticos, que se pautam, geralmente, em critérios que atendem mais a interesses próprios do que à competência técnica do escolhido para ocupar o cargo de fiscal – no caso dos Tribunais de Contas, o cargo de conselheiro –, acaba por facilitar a prática de atos de corrupção e improbidade administrativa no âmbito dos Tribunais, ficando, com isso, também prejudicado o exercício do controle dos atos de gestão orçamentária e fiscal da Administração Pública.

II – Que, nas notícias que repercutiram a operação "O Quinto do Ouro" na *Internet,* pode ser identificada a produção de efeitos-sentido, efeitos de memória e efeitos de justiça com a atualização de uma memória relacionada às práticas de corrupção ocorridas no período colonial no que se relaciona à cobrança de 20% (vinte por cento) do ouro retirado das minas (contrabando e descaminho), mesma porcentagem do total cobrado por conselheiros do TCE/RJ de valores de contratos públicos aprovados com irregularidades, e de efeitos-sentido que evidenciam uma prática generalizada de corrupção, que beneficia conselheiros de tribunais, políticos e empresários.

Dessa forma, a operação "O Quinto do Ouro" é um acontecimento que atualiza uma memória, e que produz um efeito de comprometimento do interesse público e da credibilidade dos Tribunais de Contas, com contestação quanto à forma de investidura dos membros, realizada, conforme determina a Constituição Federal de 1988, por meio de indicação política,

o que possibilita parcialidade na atuação daqueles que foram indicados como conselheiros, retirando a autonomia e a confiabilidade da instituição.

Dar respostas a essas questões torna-se importante, desde que vivenciamos um cenário político em que a corrupção, ampla e corriqueiramente divulgada pela mídia, evidencia um problema sistêmico em todas as esferas de governo. Com a pesquisa que resultou nesta dissertação, verificamos que atos ilícitos são praticados por agentes públicos desde o "descobrimento" do Brasil, quando as terras se tornaram Colônia de Portugal, o que levou a operação da Polícia Federal ser denominada "O Quinto do Ouro", depois de cinco conselheiros do TCE-RJ serem presos e acusados de corrupção por recebimento de propina, ao aprovarem contas com irregularidades. Logo, a relevância do trabalho é incontestável, pois, além de analisar estruturas bem semelhantes, mesmo em contextos diferentes, reflete como enunciados relacionados à prática de atos ilícitos se atualizam, constituindo a memória nacional, no sentido de um país marcado pela corrupção.

1.2 Itinerário metodológico seguido na construção do corpus

O arquivo analítico foi constituído por: i) notícias sobre o esquema de pagamentos de vantagens indevidas, relacionado a desvio de valores em contratos com órgãos públicos, envolvendo agentes do Estado do Rio de Janeiro, em especial membros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e da Assembleia Legislativa do Estado; e ii) dados da ONG "Transparência Brasil" que indicam que os conselheiros do TCE-RJ envolvidos em esquemas de corrupção eram agentes políticos antes da investidura no cargo na Corte de Contas.

Para a construção desse arquivo analítico, realizamos uma pesquisa na rede mundial de computadores, buscando notícias jornalísticas relacionadas à operação "O Quinto de Ouro". Após a coleta de dados e formação do arquivo, buscando identificar regularidades, utilizamos como critério de seleção das sequências discursivas que iriam compor o *corpus* o teor do que era tratado, a partir de notícias que abordavam a forma como se dá a investidura no cargo de conselheiro de Tribunal de Contas de Estado, o esquema de corrupção montado no TCE-RJ e a relação entre esse esquema e a prática de descaminho e contrabando de ouro no Brasil Colônia, que eram os temas mais recorrentes.

Em seguida, as sequências discursivas (SDs) selecionadas para constituir o *corpus* foram classificadas quanto ao tema tratado e organizadas em séries de acordo com as regularidades (produção de efeitos de sentidos) identificadas.

Mobilizamos, para a análise desse *corpus*, conceitos operacionais da Análise de Discurso de Linha Francesa (AD), notadamente a noção de *memória discursiva*, cunhada por Courtine ([1981], 2009) e retomada por Pêcheux ([1983a] 2015a; [1983b] 2015b) no âmbito dos estudos da AD, desenvolvendo uma abordagem qualitativa e descritiva-interpretativa (pois em AD não existe descrição sem interpretação), com base em um estudo de caso que tem como objeto a operação "O Quinto do Ouro".

Mobilizamos ainda, para as discussões empreendidas na análise do *corpus*, pressupostos teóricos do campo da Memória (RICOEUR, 2007; HALBWACHS, 1990; 1952), do Direito (MARINELA, 2010; CARVALHO FILHO, 2011; COMPARATO, 1999) e de estudos sobre corrupção (FILGUEIRAS, 2006, 2009; FONSECA-SILVA, 2007, 2009), sobre quais teceremos, a seguir, breves considerações.

1.3 Considerações teóricas

Analisamos os dados coletados a fim de identificar e discutir a memória convocada pelo gesto interpretativo que atribuiu à operação que investigava o esquema de corrupção montado no TCE-RJ o nome "O Quinto do Ouro", conforme os efeitos de memória e os efeitos de sentidos produzidos nas materialidades significantes selecionadas.

Também discutimos as relações de identidade ou não identidade que podem ser estabelecidas entre a constituição das Cortes de Contas e a constituição das Casas de Fundição, no que tange aos indivíduos que ocupam as posições de fiscal e de fiscalizado, o que também exigiu uma análise segundo a óptica da memória.

A seguir, apresentamos algumas considerações acerca dos conceitos operacionais e pressupostos teóricos mobilizados para as análises.

O estudo de caso apresentado neste trabalho fundamentou-se na consideração da narrativa histórica e dos conceitos de memória com o objetivo de relacionar a operação "O Quinto do Ouro" com fatos ocorridos no período colonial e que justificaram o nome dado à operação pela PF – no caso, a cobrança que era feita, a título de taxa, de 1/5 do ouro que era extraído das minas no Brasil e a prática de descaminho e contrabando de ouro como meio de sonegar o pagamento do tributo.

Para a análise, realizamos aproximações e entrecruzamentos entre as concepções de história e memória, que, na atualidade, têm definido as formas de interpelação e os usos do passado, o qual emerge quando é convocado, e de diversas formas, de acordo com a necessidade de quem recorre a esse mesmo passado. Enquanto a história pretende reconstruir o passado, a

memória o revive, atualizando-o no presente, e, assim, acaba por determinar ações de indivíduos que exercitam essa memória, seja do ponto de vista da memória individual, seja do ponto de vista da memória coletiva.

Memórias individuais e coletivas são, em grande medida, espaços de homens e grupos se encontrarem e se portarem como sujeitos da história. Para Maurice Halbwachs (HALBWACHS, 1990), o conceito de memória coletiva encontra as origens dos estímulos da memória nos grupos sociais dos quais fazem parte os indivíduos, os quais, segundo o autor, constituem os meios capazes de vicejar as recordações. Assim, Halbwachs (1925), na obra *Quadros Sociais da Memória*, elabora a teoria dos quadros sociais da memória que serviria de base para conceituação de memória coletiva. Ele afirma que quaisquer que sejam as lembranças do passado, elas só podem existir por meio de quadros sociais da memória, pois os indivíduos necessitam da lembrança de outros indivíduos para recordarem, afirmarem ou negarem suas lembranças. Dessa forma, "a memória da sociedade estende-se até onde, quer dizer, até onde atinge a memória dos grupos dos quais ela é composta" (HALBWACHS, 1990, p. 51). Se um determinado grupo desaparece, a única forma de preservação da memória é por meio das narrativas, que, por sua vez, em momentos específicos, serão consultadas e reafirmadas.

O filósofo Paul Ricoeur (2007), no entanto, se contrapõe ao conceito de memória coletiva cunhado por Halbwachs (1968), afirmando, fundamentalmente, que, para um indivíduo se lembrar do seu passado, ele precisa de outros indivíduos com quem compartilhar certas lembranças. Ricoeur (2007, p. 105) questiona o sujeito verdadeiro dos acontecimentos e reverberações na história e na memória: importa ao historiador saber qual é seu contraponto, a memória dos protagonistas da ação tomados um a um, ou a das coletividades tomadas em conjunto?

Para o filósofo, somente no entrecruzamento dessas duas perspectivas (da memória individual e da memória coletiva), será possível realizar com sucesso uma compreensão efetiva sobre a memória, a subjetividade e o coletivo. Ele indaga como a historiografia e a fenomenologia da memória se articulam, por serem discursos completamente distintos, e afirma que é preciso

> lançar pontes entre os dois discursos, na esperança de dar alguma credibilidade à hipótese de uma constituição distinta, porém mútua e cruzada, da memória individual e da memória coletiva. É nesse estágio da discussão que proporei recorrer ao conceito de atribuição como conceito operatório suscetível de estabelecer certa comensurabilidade entre as teses opostas. Em seguida, virá o exame de algumas das modalidades de troca entre a atribuição a si dos

> fenômenos mnemônicos e sua atribuição a outros, estranhos ou próximos (RICOEUR, 2007, p. 107).

Ricoeur (2007) afirma que nem a sociologia da memória coletiva nem a fenomenologia da memória individual conseguem invalidar a posição contrária – a coesão dos estados de consciência do eu individual, de um lado; e a capacidade das entidades coletivas de conservar e recordar as lembranças comuns, do outro. Mais ainda, as tentativas de derivação não são simétricas; eis por que não há, aparentemente, áreas de sobreposição entre uma derivação fenomenológica da memória coletiva e uma derivação sociológica da memória individual (RICOEUR, 2007, p. 134).

Para esse filósofo, a memória não está numa oposição entre a individual e a coletiva, como se somente uma delas fosse a origem da memória. Seguindo o entendimento de Ricoeur (2007), concordamos que a memória está entre uma memória pessoal e uma memória coletiva, sendo fundamental destacar a relação entre ambas. Por isso, podemos falar sobre um percurso do reconhecimento de si que sempre nos levará ao encontro, ao reconhecimento do outro.

Quando há a recordação e o reconhecimento, fenômenos mnemômicos da tipologia da lembrança, essa memória é ressignificada e se apropria do passado histórico. É por meio desse postulado que analisamos, nesta dissertação, o evento histórico "O Quinto do Ouro", que teve sua memória convocada pela Operação da PF que recebeu esse nome, buscando verificar os efeitos de memória produzidos, e se houve abuso de memória ou se o que ocorreu foi o cumprimento de um dever de memória.

Para analisar as sequências discursivas que compõem o *corpus* do trabalho, além das teorias da memória propostas por Ricoeur (2007), mobilizamos, como foi observado, o conceito de memória discursiva, tal como ele foi teorizado por Pêcheux ([1983a] 2015a), na perspectiva da Escola Francesa de Análise de Discurso, e a noção de posição-sujeito (PÊCHEUX, [1975] 2009).

Na obra *O discurso, estrutura ou acontecimento*, Pêcheux ([1983b] 2015b) define o papel do analista de discurso como o de descrever e interpretar constelações de enunciados que se encontram sempre abertos à interpretação e suscetíveis a deslizamentos de sentido.

Já no texto *Papel da memória*, Pêcheux ([1983a] 2015a) discute o conceito de memória discursiva – que está mais diretamente relacionado ao objeto da pesquisa que resultou nesta dissertação – e que diz respeito à recorrência de dizeres emergidos de uma contingência histórica específica, que são atualizados ou esquecidos, apagados, de acordo com o processo

discursivo, sendo algo que fala antes, em outro lugar, mas também tudo o que está sendo dito e que ainda será dito.

Pêcheux ([1983a] 2015a) postula, ainda na obra *Papel da memória,* que "memória deve ser entendida aqui não no sentido diretamente psicologista da 'memória individual', mas nos sentidos entrecruzados da memória mítica, da memória social inscrita em práticas, e da memória construída do historiador" (PÊCHEUX, [1983a] 2015a, p. 44), corroborando com os postulados de Ricoeur (2007), que afirma haver estreita relação entre a memória individual e a memória coletiva. Pêcheux ([1983a] 2015a) e define a memória discursiva como sendo

> aquilo que, face a um texto que surge como acontecimento a ler, vem restabelecer os "implícitos" (quer dizer, mais tecnicamente, os pré-construídos, elementos citados e relatados, discursos-transversos, etc.) de que sua leitura necessita: a condição do legível em relação ao próprio legível. (PÊCHEUX, [1983a] 2015a, p. 46).

Ainda para a análise do *corpus*, mobilizamos o conceito de *lugares de memória discursiva*, cunhado por Fonseca-Silva (2007) com base nos conceitos de *lugar de memória* (HALBWACHS, 1925, 1950; NORA, 1984), *domínios de memória* (FOUCAULT, 1969) e *memória discursiva* (COURTINE, 1981; 2009), postulando a autora que a materialidade simbólica de significação se constitui como um lugar de memória discursiva – de circulação, atualização, manutenção ou apagamento de sentidos –, estando sempre aberta a interpretações.

Nessa perspectiva, tomamos as sequências discursivas selecionadas para composição do *corpus* como lugares de memória discursiva e, consequentemente, como lugares de interpretação, buscando demonstrar que as práticas de corrupção perpetradas por agentes públicos e por particulares durante o período da exploração do ouro no Brasil Colônia, na condição de memória discursiva, foram atualizadas com a operação da PF intitulada "O Quinto de Ouro", amplamente divulgada e repercutida pela mídia.

Em relação às narrativas da memória do período colonial do Brasil, citado anteriormente, utilizamos, como referências, trabalhos desenvolvidos por historiadores renomados, tais como BOXER (2000), RENGER (2006), SALGADO (1985), HOLLANDA (1982; 1995), IVO (2012) e ROMEIRO (2017). Nos estudos desses autores, identificamos a existência, naquele período, de redes de favorecimento e corrupção, com a participação de agentes públicos, o que demonstra não se tratar de fatos exclusivos da história recente do país,

mas de fatos que ocorriam desde o nascimento do Brasil enquanto nação e que teriam sido herdados do mundo ibérico[4].

1.4 Estrutura organizacional do texto

A presente dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. No primeiro, **Introdução**, descrevemos o objeto de estudo, formulamos o problema de pesquisa, levantando as questões e hipóteses a serem investigadas, e apresentamos o percurso metodológico seguido na construção do *corpus*, o referencial teórico e a estrutura organizacional do texto.

No segundo capítulo, intitulado **Memória e Corrupção na fiscalização da cobrança do Quinto do Ouro no Brasil Colônia**, analisamos a estrutura administrativa e o provimento de cargos públicos no período do Brasil Colônia, a forma como eram realizadas a cobrança do quinto do ouro e a prestação de contas à Coroa Portuguesa e as práticas de contrabando e descaminho como forma de sonegação do tributo. Essa análise foi fundamental para relacionar o tema "Quinto de Ouro" ao objeto de pesquisa – no caso, a repercussão midiática da operação da PF com atualização de memórias do período do Brasil Colônia. Verificamos que o patrimonialismo ibérico, que foi herdado, institucionalizou práticas tidas como moralmente degradantes, mas toleradas cotidianamente, como é o caso da corrupção e da sonegação fiscal, tema central desta dissertação.

No terceiro capítulo, denominado **Memória e Corrupção na fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, analisamos a forma de controle externo do Poder Executivo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, tal como preceituada pela Constituição Federal de 1988. Outrossim, ponderamos a forma de investidura no cargo de conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados, objetivando realizar uma análise sobre a corrupção perpetrada pelos ocupantes desses cargos públicos e sua relação com a investidura nos cargos por meio de indicação por agentes políticos (governador do estado e membros da Assembleia Legislativa). Relacionamos essa forma de investidura à prática de atos ilícitos por aqueles que deveriam, precipuamente, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos pelos agentes políticos. Utilizamos o conceito weberiano de patrimonialismo, inerente à administração pública brasileira, pelo qual a corrupção, herdada dos colonizadores portugueses, faz parte de uma prática cotidiana.

---

[4] Importante destacar que mobilizamos trabalhos desenvolvidos por historiadores tradicionais que apresentam visão conservadora a respeito desse período de exploração colonial do Brasil, mas que existem estudos com visão diversa sobre o período histórico do país e seus reflexos sociais, a exemplo de Jessé José Freire de Souza (2015).

No quarto capítulo, cujo título é **A operação "O Quinto Do Ouro": encontro de uma memória e uma atualidade,** mobilizamos conceitos da Análise de Discurso (AD), notadamente a noção de memória discursiva, para analisar sequências discursivas retiradas de matérias jornalísticas sobre a operação da PF. Nas análises traçamos um paralelo entre a estrutura administrativa encontrada no período colonial para fiscalização da cobrança e pagamento à Coroa Portuguesa de 1/5 do ouro explorado no Brasil e a estrutura que se apresenta hoje em relação à fiscalização exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas. Analisamos ainda, as práticas ilícitas praticadas pelos detentores de cargos públicos nos dois períodos da história nacional, e a relação estabelecida entre o nome dado à operação da Polícia Federal e o fato ilícito que eclodiu a operação.

Na **Conclusão**, retomamos em discussão, de forma sucinta, os resultados obtidos na pesquisa após a análise do *corpus* e discutidos nos capítulos da dissertação, de modo a verificar a confirmação ou não das hipóteses levantadas como respostas provisórias para as questões que formaram o problema de pesquisa. Por fim, nas últimas páginas do texto, apresentamos as referências das obras consultadas e que serviram de embasamento teórico e metodológico para as análises e discussões desenvolvidas e as referências das matérias (textos virtuais) que compuseram o arquivo analítico.

2 MEMÓRIA E CORRUPÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DA COBRANÇA DO QUINTO DO OURO NO BRASIL COLÔNIA

Neste capítulo, discutiremos o surgimento do direito real denominado "Quinto do ouro", cobrado de mineradores durante o período colonial, que teve a memória mobilizada e atualizada pela operação da PF que recebeu o mesmo nome. Para essa análise, mobilizamos os postulados que tratam da memória em Ricoeur (2007). Sob o olhar fenomenológico e epistemológico da memória, analisaremos, ainda, a forma como se dava a fiscalização no recolhimento desse "tributo" e a estrutura administrativa instituída pela Coroa Portuguesa, inclusive, com a nomeação de agentes fiscais para controle da arrecadação do quinto e para conter ações de contrabando de ouro e descaminho.

2.1 Quinto do Ouro: memória, surgimento, conceituação e ressignificação

O conceito do quinto do ouro é histórico e nos remete ao período colonial do Brasil. Refere-se a uma cobrança, realizada pela Coroa Portuguesa que incidia sobre a extração do ouro e, também, sobre a comercialização de escravos e gado. Essa cobrança teve origem no regime tributário português e foi introduzida nas Minas Gerais do Brasil Colônia depois da descoberta do ouro. Trata-se ainda de uma instituição antiga, cujas origens remontam ao período feudal ibérico e que não foi tratada, a princípio, como contribuição ou imposto, mas como pagamento de direito.

Compreendemos a relevância desse conhecimento histórico para o nosso estudo, pois ele se relaciona a uma memória (*anamnésis*[5]), convocada pela operação "O Quinto do Ouro" da PF, e que se dá, de acordo com a teoria platônica da *eikon*[6], como representação presente das coisas ausentes do passado. A esse respeito, Ricoeur (2007), na obra *A memória, a história, o esquecimento*, afirma que a memória existe na medida em que o conhecimento de algo fica marcado em nós; logo, é algo que aprendemos ou percebemos.

Neste trabalho, ao trazermos a narrativa do período colonial brasileiro, fica demonstrada a relação da memória com o passado, pela fenomenologia da lembrança, quando a memória é vista em seu caráter objetal. Segundo Ricoeur (2007, p. 24): "a lembrança, alternadamente encontrada (*mné mé*) e buscada (*anamnésis*), situa-se, assim, no cruzamento de uma semântica

---

[5] Anamnésis - a lembrança como objeto de uma busca geralmente denominada recordação, recollection. (RICOEUR, 2007, p. 24).

[6] "A teoria platônica da eikón sublinha principalmente o fenômeno da presença de uma coisa ausente, permanecendo implícita a referência ao tempo passado" (RICOEUR, 2007, p. 26).

com uma pragmática. Lembrar-se é ter uma lembrança ou ir em busca de uma lembrança". O autor ainda postula que, para existir uma lembrança, uma recordação, há sempre algo anterior ao vivido. Na teoria aristotélica a questão do tempo é explícita quando afirma que "a memória é do passado", e ela existe "quando o tempo passa" (RICOEUR, 2007, p. 35).

Nesse sentido, "O Quinto do Ouro" emerge como uma memória, na medida em que um fato acontecido no presente, a operação da PF, torna possível que acontecimentos singulares do passado possam ser atualizados pelas práticas em exercício no escândalo de corrupção envolvendo os conselheiros do TCE-RJ, que vão sendo expostas durante as investigações.

Segundo estudos de Renger (2006), o Rei D. Duarte (1433-1438), conhecido como "rei filósofo", introduziu os direitos reais na legislação portuguesa, inclusive a cobrança de uma parte dos rendimentos obtidos pelos súditos com a exploração de metais preciosos, incorporando-os nas Ordenações Afonsinas (Livro II, título 24), que estiveram em vigor de 1446 a 1521. Esses direitos compreendiam ainda o poder real sobre o aparato militar, as estradas públicas terrestres e fluviais, a autoridade monetária e a nomeação de oficiais de justiça.

As Ordenações Afonsinas estabeleciam para o rei um dízimo dos rendimentos obtidos em ouro, prata ou outro metal, por meio da exploração de terras, acrescentando-se um segundo dízimo para o dono das terras e, caso as terras pertencessem ao rei, o concessionário deveria pagar os dois dízimos devidos à Coroa, além de quitar uma taxa para ter permissão de escavar e, ainda, outra taxa anual (RENGER, 2006).

As Ordenações Manuelinas, vigentes de 1521 a 1603, mantiveram os mesmos direitos reais (Livro II, título 15, item 15) e proibiram a mineração por particulares sem que houvesse licença régia. Em vigor desde o início da colonização do Brasil, quando o Rei D. João III instituiu, em 1534, as capitanias hereditárias, as Ordenações Manuelinas determinavam que, se houvesse pedras e metais preciosos nas terras das ditas capitanias, deveria ser pago um quinto dessas pedras e metais à Coroa Portuguesa. E, com o objetivo de incentivar a busca por ouro no Brasil, D. Sebastião assinou o Alvará em 17 de dezembro de 1557 que instituiu um prêmio para o descobridor de minas, sob a condição de que houvesse a obrigação do pagamento do quinto e a necessária existência de oficinas de fundição (RENGER, 2006).

Em substituição às Ordenações Manuelinas, foram instituídas as Ordenações Filipinas, que vigoraram em Portugal de 1603 a 1867 e constituíram a base da legislação no Brasil Colônia. Enquanto as Ordenações Afonsinas previam o pagamento de uma taxa para o direito de procurar minas, as Filipinas, incorporando o alvará de D. Sebastião de 17 de dezembro de 1557, estabeleciam um prêmio para o descobridor de minas (RENGER, 2006).

A partir daquele momento, diversas expedições sertanistas oficiais partiram da Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Ceará, Sergipe e Pernambuco para o interior. Conforme estudos de Renger (2006), somente as descobertas de minas de ouro de lavagem (aluvião), desde a segunda metade do século XVI, em São Paulo, e a partir do final do século XVII, em Minas Gerais, criaram realmente a condição para a cobrança dos quintos.

A busca por metais e pedras preciosas no Brasil Colônia foi impulsionada pelo declínio da exportação do açúcar no final do século XVII, quando a Europa passou a consumir açúcar mais barato, com excelente qualidade e produzido no próprio continente. Iniciou-se, então, o chamado Ciclo do Ouro, que consistia na extração e exportação do metal que se tornaria o produto responsável pela manutenção da economia de Portugal e do Brasil, na fase colonial. Para essa atividade mineradora, eram necessários equipamentos, terrenos férteis e mão de obra barata; consequentemente, era uma atividade controlada pelos proprietários rurais mais abastados e respeitados da região.

A Portugal cabia um quinto do que era extraído de ouro, que nada mais era do que 20% (vinte por cento) do metal levado às Casas de Fundição pertencentes à Coroa portuguesa. Esse direito real ficou, por isso, conhecido como "quinto", e tudo o que entrava e saía era fiscalizado e controlado pelas Casas de Intendência e pelas Câmaras Municipais.

Essa cobrança realizada pela Metrópole sobre o total do ouro encontrado nas minas da Colônia foi atualizada, como memória, nas investigações da PF intituladas "O Quinto do Ouro". Ao analisar as provas dos ilícitos cometidos pelos agentes públicos então investigados, a saber, os conselheiros do TCE-RJ, a PF constatou que eles cobravam o equivalente a 20% (vinte por cento) do total de valores de contratos firmados irregularmente com órgãos públicos para aprová-los sem qualquer ressalva.

Retomando os postulados de Ricoeur (2007) sobre a memória, temos que a evocação é o aparecimento de uma lembrança no momento presente, definida por Aristóteles como *mnémé*, e a busca ou recordação é chamada de *anamnésis*. A evocação ocorre quando nos lembramos de algo em determinada ocasião com "a presença agora do ausente anteriormente percebido, experimentado, aprendido" (RICOUER, 2007, p. 45). Embora essa evocação presente não possua uma semelhança fiel à lembrança anterior, a exemplo da memória convocada pelo "quinto do ouro", a lembrança atual, mobilizada pela operação "O Quinto do Ouro" da PF, de acordo com a nossa análise, relaciona-se a atitudes ilícitas praticadas por agentes fiscais do período colonial. Nessa perspectiva trabalhada por Ricoeur (2007), a memória continua sendo do passado, mas agora há uma clareza de que está ligada ao presente quando busca o ausente para torná-lo presente.

Há uma busca da verdade pela memória como grandeza cognitiva, e, segundo Ricoeur:

> Mais precisamente, é no momento do reconhecimento, em que culmina o esforço da recordação, que essa busca de verdade se declara enquanto tal. Então sentimos e sabemos que alguma coisa se passou, que alguma coisa teve lugar, a qual nos implicou como agentes, como pacientes, como testemunhas (RICOEUR, 2007, p. 70).

Segundo Fonseca-Silva (2007), Ricoeur (2007) distingue "rememoração" (parte de um processo de elaboração individual – cognitivo, portanto, e que também se insere na dimensão pragmática da memória, de seus usos e abusos) – de "comemoração" (trabalho de construção de uma memória coletiva), chamando a atenção para a interação que existe entre memória individual, atributo do indivíduo, e memória coletiva, aquela que está em funcionamento no seio social e que é formada também pelas narrativas dos fatos que nos precedem e que nos rodeiam.

Para Ricoeur (2007), a linguagem é portadora da memória, e é por meio de uma narrativa que a mediação da linguagem se faz presente na formação da memória. Daí porque fala o autor em uma narração da memória, afirmando que "a memória é incorporada à constituição da identidade por meio da função narrativa" (RICOEUR, 2007, p. 98). A mobilização de memórias está, assim, a serviço da demanda e da reivindicação de identidades, quando entra em cena, precisamente, a dimensão pragmática da memória.

A narrativa do quinto do ouro trazida neste capítulo é essencial para a compreensão das memórias que são convocadas e atualizadas pela operação "O Quinto do Ouro" e dos usos (ou abusos) que delas são feitos, o que se liga à dimensão pragmática de seu exercício. Nas palavras de Ricoeur (2007), "o exercício da memória é o seu uso", o qual, ora sim, ora não, "comporta a possibilidade do abuso" (RICOEUR, 2007, p. 72).

No caso da operação "O Quinto do Ouro", como já dissemos, verificamos uma atualização da memória do quinto do ouro colonial pela operação da PF, mediante uma (res)significação de saberes que são convocados pela expressão "Quinto do Ouro", que, em época pretérita, relacionava-se a uma cobrança considerada injusta pela população; hoje, também, retrata uma situação de injustiça provocada pela ação de conselheiros do TCE-RJ, que, responsáveis por fiscalizar o emprego do dinheiro público daquele estado, não cumpriram sua missão institucional e se utilizaram dos cargos para a obtenção de proveitos próprios, ilícitos e indevidos.

Essa análise realizada por meio de uma abordagem pragmática da memória é oportuna, pois que, no que se refere à operação "O Quinto do Ouro" e à memória que ela convoca, a semelhança e o distanciamento com o passado histórico não se atêm apenas ao nome dado à operação, nem à porcentagem do valor cobrado pelos agentes fiscais – no Brasil Colônia, o quinto do ouro devido pelos exploradores desse metal precioso, e, no Brasil atual, os 20% (vinte por certo) dos valores dos contratos públicos celebrados com irregularidades –, mas se relacionam a toda a estrutura administrativa e fiscal engendrada nos dois períodos, e, também, aos ilícitos praticados por agentes públicos encarregados de fiscalizar, no Brasil Colônia, a cobrança do quinto do ouro e, no Brasil atual, a regularidade das contas públicas.

A análise que propomos da operação "O Quinto do Ouro" à luz de uma abordagem pragmática da memória que ela convoca, considerando os postulados de Ricoeur (2007), será realizada no próximo capítulo. Nos tópicos seguintes deste Capítulo 2, procedemos à construção de uma narrativa ou narração da memória convocada pela operação "O Quinto do Ouro", processo no qual se deu a mediação da linguagem como portadora de memória e que nos auxilia na compreensão dos funcionamentos identificados pela Polícia Federal no esquema de corrupção investigado no TCE-RJ, as quais atualizam práticas do período colonial brasileiro, notadamente aquelas relacionadas à exploração e ao contrabando do ouro.

2.2 Investidura dos agentes fiscais, fiscalização e arrecadação do "quinto" no século XVIII

A descoberta de ouro, diamante e esmeraldas provocou um afluxo populacional, aos garimpos, de pessoas oriundas de Portugal e de outras áreas povoadas da Colônia em busca de riquezas. Enquanto cidades inteiras eram abandonadas por seus habitantes, diversos povoamentos eram fundados, como medida encontrada pela Coroa para controlar as emigrações, e a capital da Colônia era transferida de Salvador para o Rio de Janeiro. Como o ouro era descoberto em pequenas pedras, o que facilitava o roubo e o contrabando, a Coroa portuguesa tomou medidas administrativas, como a promulgação de diversos regimentos com o objetivo de conter o desvio de metais e aumentar o lucro.

O primeiro documento a regulamentar a administração e a exploração das minas de ouro, no Brasil, foi o Regimento das Terras Minerais, de 15 de agosto de 1603. Com 62 artigos e assinado por Filipe II, o documento reafirmou o direito do Rei sobre as minas e o recebimento do quinto, após a fundição do metal com a supervisão de agentes de sua confiança, na figura do

provedor das Minas[7], para garantir o controle das riquezas minerais retiradas do solo brasileiro. Foram regulamentadas demarcações de terras, distribuições de minas e ainda foram definidos os procedimentos necessários à extração dos minerais (DE PAULA, 2007).

Esse regimento permitiu que problemas legais relacionados às minas, tais como disputas pelo direito de exploração e denúncias de desvios, que, até então, eram levados para Portugal, passassem a ser solucionados na Colônia. Essa alteração considerou diversos fatores, entre os quais, a distância geográfica e a autonomia das autoridades locais, já que a realeza não dispunha de meios para prover nomeações em toda a parte, tampouco para interferir na escolha dos agentes que exerceriam funções na arrecadação do quinto. Para manter a ordem e fazer justiça, o rei distribuía parcela do poder a membros da sociedade, com a implantação, por exemplo, de Câmaras Municipais[8], órgão com a função de cobrar o quinto e que representava os interesses das elites locais.

Em razão da dificuldade em conter as sonegações e os contrabandos, cujo objetivo era burlar o pagamento de impostos, a Coroa portuguesa realizou diversas tentativas, seja com novas legislações, seja com modificações na administração financeira e política da Colônia. Em substituição ao Regimento das Terras Minerais de 1603, foi promulgado novo regimento no dia 08 de agosto de 1618, que modificou totalmente o regimento anterior, e que determinava a criação de vários órgãos subordinados diretamente a Portugal, como as Casas de Fundição[9], destinadas a fundir os metais extraídos das minas, e as Provedorias para a administração do sistema, estabelecidas em localidades próximas às minas. As Provedorias eram exercidas por um escrivão, um oficial mineiro, um tesoureiro, mestres de fundição e guardas (RENGER, 2006). A indispensabilidade desses órgãos na sociedade da época comprova a impossibilidade de haver um poder central e absoluto.

Entre 1608 e 1612, funcionou um governo separado do restante do Brasil, que compreendia as capitanias de São Vicente, Espírito Santo e Rio de Janeiro, motivado, entre outros fatores, pelas descobertas de minas nessa região (DE PAULA, 2007).

---

[7] "O Provedor das Minas terá particular cuidado de as visitar as mais vezes que puder ser, com seu escrivão, para ver se estão limpas, seguras e começadas fortes de se lavrarão sem prejuízo das outras minas vizinhas, e se guarda nelas todo o conteúdo neste Regimento; e pensando lhe necessário levar consigo mais alguma pessoa prática e entendida nesta matéria, o poderá fazer..." (art. 51, do Regimento das Terras Minerais de 1603).

[8] "A Câmara se compõe dos juízes ordinários e dos vereadores — os outros funcionários, eletivos ou nomeados, incumbem-se de funções pré-traçadas, sob o comando da vereança ou vereação, sem que se possa discernir, nas atribuições das autoridades, funções separadas, no tocante à administração, justiça e legislativo, ou com respeito à esfera superior das capitanias" (FAORO, 2012, p. 169).

[9] "O Governador do dito Estado [...] mandará fazer uma casa [...] à qual virá todo o metal de ouro e prata que das minas se tirar, para nela se fundir [...] e se marcará todo com as minhas Reais Armas deste Reino e se fará conta do que pertencer a minha Fazenda pelo quinto que a ela se deve, o qual se pagará logo no mesmo metal que se fundir..." (Art. 53, Regimento das Terras Minerais de 1603).

Os administradores encarregados da fiscalização das atividades na Colônia eram de origem nobre. Alguns deles nasceram em Portugal, enquanto outros eram naturais do Brasil. Os dois requisitos, riqueza e nascimento, foram utilizados pela Coroa para controlar aqueles que assumiriam cargos. Por exemplo, os nascidos no Brasil poderiam herdar os cargos, enquanto os portugueses eram escolhidos pelo rei; outros ainda poderiam ganhar e vender cargos por serviços prestados, como no plano militar.

A nomeação dos provedores das minas era papel das Câmaras Municipais ou dos governadores das capitanias. Estes também nomeavam agentes para os cargos de tesoureiro e escrivão dos quintos nas várias superintendências. Os indicados para os cargos eram homens com influência local para realizar a arrecadação do ouro, não sendo, necessariamente, um oficial régio, mas com atributos para garantir a obediência dos moradores quanto ao pagamento do quinto. A maioria desses provedores também detinha patente militar ou possuía cargos nas Câmaras Municipais, cujo acúmulo de funções contribuía para qualificá-los como autoridades aptas a exercer a atividade de cobrança dos quintos, os chamados "homens bons" (FAORO, 2012, p.169).

Os provedores, guardas-mores, tesoureiros e demais agentes desempenhavam outros cargos vinculados às Câmaras Municipais, como os cargos de juiz ordinário e de vereador, e possuíam destacado poder na esfera local, negociando sempre mais privilégios, lutando por recursos vários para angariar mercês e graças, reafirmando novos merecimentos com demonstrações de fidelidade e, constantemente, movimentando-se para manter os privilégios sociais.

Nesse período, o rei de Portugal nomeou governadores para São Paulo e Rio de Janeiro, a exemplo de Fernão Dias Paes Leme (1608-1681); Sebastião de Castro Caldas (1695-1697); e Artur de Sá e Menezes (1697-1702). Este último, por determinação do rei, baixou, em 03 de março de 1700, outro regimento (terceiro) para as minas de ouro, por meio do qual foram instituídos os primeiros cargos administrativos, entre eles o de guarda-mor, cuja função era distribuir as datas minerais, ou seja, as propriedades territoriais destinadas à exploração mineral, e o de provedor dos quintos, responsável pela arrecadação do "imposto". Na vigência desse novo regimento, o governador Artur de Sá e Menezes nomeou o tenente-coronel Manoel Borba Gato para o ofício de guarda-mor do distrito das minas do Rio das Velhas, vindo este a se tornar, em 09 de junho de 1702, superintendente das minas e, por fim, provedor e juiz de sesmarias dos distritos de Sabará, Caeté e Rio das Velhas, cumulando os cargos a que foi nomeado (IVO, 2012).

Em 19 de abril de 1702, esse terceiro regimento foi substituído pelo Regimento dos Superintendentes, mantido com algumas alterações até o Império – a figura do provedor foi substituída pelo superintendente, e os demais cargos foram mantidos, como os guardas-mores, escrivães e tesoureiros. A Superintendência das Minas foi criada por esse regimento, com o objetivo de estabelecer a ordem nos turbulentos garimpos de Minas Gerais. A princípio, era apenas uma para toda a região mineradora; mais tarde, outras foram criadas para os diversos distritos em que as minas se dividiam. Entretanto, as superintendências já existiam antes; o Regimento de 1702 apenas disciplinou sua atuação. Em Ibituruna, Minas Gerais, e no Rio São Francisco, na Bahia, já existiram superintendências no final do século XVII.

O superintendente, cujas atribuições independiam das outras autoridades coloniais, prestava contas e obediência apenas ao governo da Metrópole e era auxiliado por um guarda-mor geral (que, por sua vez, recebia auxílio dos guardas menores), por um escrivão e pelo tesoureiro dos quintos. Esses oficiais administravam as minas, distribuíam as datas de terras e águas minerais, resolviam os conflitos e cuidavam de fiscalizar a arrecadação dos "reais quintos". As Superintendências tiveram importante papel nos primeiros anos do século XVIII, mas, à medida que se começou a cogitar, a partir de 1720, o estabelecimento de Casas de Fundição nas comarcas, foram perdendo atribuições. Deveriam ter desaparecido completamente em 1735, quando se introduziu o regime da capitação, mas continuaram sendo eventualmente criadas até 1794 (TAQUES apud RECEITA FEDERAL DO BRASIL).

Durante todo o período colonial e por meio dos diversos regimentos das terras minerais, a fórmula de cobrança do quinto do ouro passou por alterações, sendo adotado o quinto do ouro em pó; o quinto por bateia; o sistema de convênio; a quota fixa; o quinto do ouro fundido e capitação (DE PAULA, 2007, p.290). A estrutura administrativa e fiscal sofreu mudanças quanto à criação de novos órgãos responsáveis por administrar o recebimento e o envio do ouro para a Corte, mas, essencialmente, a cobrança e a arrecadação eram realizadas da mesma forma e por agentes fiscais e oficiais designados para o exercício de tal função.

No Capítulo 3, verificaremos e discutiremos as semelhanças existentes entre a forma como eram nomeados os agentes responsáveis pela fiscalização do recolhimento do quinto do ouro e a forma de investidura nos cargos de conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados. Nas análises do próximo capítulo, fica manifesta a influência do patrimonialismo ibérico como herança do período colonial no Brasil pós-redemocratização, permanecendo em funcionamento velhas práticas orientadas pelo favorecimento e pela busca do enriquecimento próprio também como memória viva daquele período, atualizada a cada novo ato ilícito cometido.

A forma de recolhimento do quinto do ouro no período colonial, exercida pelos cobradores do ouro (provedores, superintendentes, escrivães e tesoureiros), é tratada no próximo tópico deste capítulo, por ser um tema de relevância para as nossas análises, considerando o fato de que o exercício da função de fiscalização também é central no conjunto de competências dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, entre eles os conselheiros do TCE-RJ, presos na operação "O Quinto do Ouro".

2.3 Fiscalização na prestação de contas: dos registros fiscais às Casas de Fundição

A narrativa que traçamos neste tópico sobre a forma de fiscalização e arrecadação do quinto do ouro no Brasil Colônia tem substancial relevância para o nosso estudo, na medida em que subsidiou as análises desenvolvidas nos próximos capítulos, nos quais nos ocupamos, mais diretamente, do estudo de caso que propomos desenvolver em torno da operação "O Quinto do Ouro".

Pelo que discutimos no tópico anterior, vimos que a arrecadação do quinto e a fiscalização das atividades de mineração e comércio ficavam a cargo de agentes nomeados para tal finalidade, que seguiam uma série de medidas administrativas existentes nos órgãos regionalizados (IVO, 2012), tais como o controle das contas sobre a cobrança do quinto que deveriam ser prestadas à Coroa Portuguesa.

Para regulamentar as medidas administrativas de fiscalização da atividade mineradora, vários diplomas legais foram outorgados pelo rei, que era a autoridade absoluta no período colonial, haja vista que as riquezas minerais eram bens patrimoniais do Estado monárquico. Entre eles, a primeira legislação que tratou especificamente de mineração na América portuguesa foi o mencionado Regimento das Terras Minerais de 1603, que regulamentava os procedimentos a serem observados no descobrimento das minas, tais como distribuição e medida das datas; direitos realengos (quinto); e formas de administrar o trabalho da mineração.

De acordo com o Regimento das Terras Minerais de 1603, as atividades de demarcação, distribuição das terras e fiscalização ficavam sob a responsabilidade das Provedorias das Minas, que funcionavam juntamente com as Casas de Fundição destinadas a fundir o ouro encontrado e cobrar o direito real do quinto. Com vistas a uma administração eficiente, a Coroa portuguesa tomou diversas iniciativas, como instituição de regimentos e mudanças no sistema de tributação, como a abolição do quinto, o estabelecimento da capitação e o retorno da cobrança do quinto, com o intuito de evitar o contrabando e o descaminho.

Segundo Eschwege (1979), o Regimento das Terras Minerais de 1603 foi um dos melhores instrumentos legais elaborados pela Coroa, mas que nunca foi devidamente executado, pois os provedores nomeados se preocupavam mais com a arrecadação dos quintos do que com a administração das minas. O Regimento exigia do provedor, como requisito para estar no cargo, acurados conhecimentos de mineração e controle de áreas extensas.

Também de acordo com Eschwege (1979) e Hollanda (1969), citados por De Paula (2007), o excesso de funções e a centralização de poderes que o Provedor das minas possuía dificultava o avanço da mineração no Brasil do século XVII.

Em 19 de abril de 1702, como também vimos no tópico anterior, foi promulgado um novo Regimento das Terras Minerais, o quarto Regimento, com 32 artigos, que deu mais impulso à organização administrativa das minas e vigeu por todo o período colonial. Houve reforma na administração da atividade mineradora, a direção dos negócios foi transferida para o superintendente das minas, com amplas atribuições, e foi regulada a demarcação das datas (SALGADO, 1985, p. 85-89).

Nesse mesmo período, foram instituídos os Registros fiscais, que, funcionando como alfândegas internas, proibiam a passagem de pessoas que transportassem ouro sem a guia fornecida pelas autoridades e cobravam os direitos de entrada no território das minas, os impostos que incidiam sobre as mercadorias importadas e o subsídio voluntário, pago pelas estalagens. Em cada registro de entrada, havia um provedor que realizava o exame, a anotação e a emissão da certidão que comprovava a passagem, com o auxílio de um escrivão, e soldados encarregados da segurança do local, que também ajudavam na instalação dos novos registros e no acompanhamento das cobranças (IVO, 2012, p. 197).

Importantes mecanismos de arrecadação tributária, os Registros fiscais ficavam em pontos estratégicos, como nos locais de travessia dos rios, nos limites das capitanias ou no interior das comarcas, e eram multiplicados conforme o aumento dos descaminhos e do contrabando do ouro (ANTEZANA, 2006, p. 48). Os Registros não eram fixos; poderiam ser transferidos de uma região para outra, para melhor controle das passagens, e funcionavam também como postos para a cobrança do quinto. Contudo, quando o ouro já saía das minas "quintado", a obrigação era apenas a de apresentar uma guia como prova de pagamento, os chamados "certificados de recolhimento" (ELLIS, 1961, p. 15).

Os direitos de entrada, instituídos no início de século XVIII, consistiam na cobrança de uma taxa por escravo, mercadoria ou gado destinados ao mercado mineiro, cujo valor era estabelecido por meio de um acordo entre os governadores e as Câmaras Municipais. A princípio, a administração da cobrança desse tributo ficava a cargo das Câmaras, que, conforme

relatamos, nomeava os provedores e demais oficiais encarregados da fiscalização e arrecadação do quinto.

O Senado da Câmara nomeava aqueles que assumiriam os cargos de provedor, tesoureiro, escrivão dos reais quintos, juiz ordinário e guarda-mor. Alguns desses cargos eram exercidos por um mesmo indivíduo com influência na sociedade local. Com o auxílio de soldados e escravos armados, o provedor realizava a cobrança do quinto nos registros fiscais e entregava o ouro aos cofres da Câmara, que era contabilizado e armazenado pelo tesoureiro e pelo escrivão dos reais quintos durante o ano de exercício da arrecadação, sendo enviado o montante arrecadado às Provedorias da Fazenda Real, o que, geralmente, ocorria de duas a três vezes ao ano. Da Fazenda Real o ouro seguia para o porto do Rio de Janeiro, para ser, então, encaminhado em frota de comboio aos cofres da Coroa portuguesa.

A responsabilidade pela instalação dos Registros era dos administradores (provedores e superintendentes das minas), auxiliados pela força policial da capitania, disponibilizada pelo governador para a segurança, em razão da possibilidade de assaltos e da distância entre os Registros. A escolha do local de instalação do Registro seguia critérios estratégicos de controle e segurança, para evitar os descaminhos verificados em alguns postos fiscais que facilitavam a fuga de soldados desertores e a entrada de mineradores trazendo negros escravizados sem que recolhessem o que era devido à Coroa (IVO, 2012, p. 203).

Para combater a evasão fiscal e alcançar maior controle sobre o descaminho do ouro, a Coroa Portuguesa determinou a criação das Casas de Fundição, no Regimento das Terras Minerais de 15 de agosto de 1603, que funcionariam próximo aos registros ficais. Nessas Casas, todo o ouro e prata extraídos das minas seriam fundidos, incluindo, nesse processo, a coleta do quinto como forma de auxiliar o controle que já estava sendo realizado pelos Registros. Em 1613, foi aprovado um Regimento para as minas de São Vicente e, em 1618, o Segundo Regimento das Terras Minerais conservou as linhas gerais do sistema administrativo e fiscal estabelecido anteriormente.

Com a necessidade de circulação de moedas na Colônia, algumas Casas de Fundição, como a de São Paulo, Cuiabá e Goiás, passaram a exercer também a atividade de oficina monetária, com o objetivo de recunhar as moedas existentes antes da instalação da primeira Casa da Moeda, em 1694. A crescente importância econômica da atividade e a necessidade de regular a exploração das terras minerais acabaram por determinar diversas mudanças nas formas de tributação, organização e fiscalização da extração de metais na primeira metade do século XVIII.

O Regimento das Terras Minerais de 19 de abril de 1702 expressou a preocupação das autoridades com o controle da arrecadação e o combate ao contrabando, a fim de garantir os privilégios da Coroa. Como mencionamos, esse Regimento estabeleceu o cargo de superintendente das minas, a quem caberia uma série de atribuições, que incluíam a alçada judicial para a resolução de conflitos entre mineradores e a aplicação de penas aos contrabandistas, além do cargo de guarda-mor, responsável pela demarcação e repartição das datas, terras onde se realizava a exploração mineral.

A Lei de 11 de fevereiro de 1719 autorizou a criação de novas Casas de Fundição, determinou a cobrança do quinto sobre o ouro em pó, em substituição as 25 arrobas de ouro que se pagavam anualmente, e proibiu a circulação do ouro que fosse fundido fora dessas casas. As medidas adotadas, que visavam aumentar o controle da Coroa sobre a exploração, geraram conflitos de interesses entre mineradores e comerciantes, e, também, com as autoridades portuguesas, como ocorreu em Vila Rica, sob a liderança de Paschoal da Silva Guimarães, por causa da cobrança do quinto realizada nas Casas de Fundição (SOUZA, 1994. p. 23).

A imposição da ação fiscal da Metrópole por meio das Casas de Fundição proporcionou a realização de negócios ilícitos de falsificação de moedas com a participação do então governador de Minas Gerais Dom Lourenço de Almeida (IVO, 2012, p. 210), o que impediu rendimentos suficientes para a Coroa. Desde a aplicação do sistema de Casas de Fundição e moeda, os descaminhos se tornaram comuns, como a mistura de elementos ao ouro, a falsificação de barras e moedas e o uso das Casas por funcionários para fabricação de peças particulares. Essa situação levou a uma redução no volume de ouro declarado nos Registros fiscais e, em 1730, à proibição da circulação do ouro em pó para evitar os desvios, fato conhecido pelas autoridades coloniais, algumas delas envolvidas nos descaminhos.

Em 1735, em razão do surgimento de casas de moedas falsas e dos constantes desvios, a Coroa portuguesa mudou o sistema de Casas de Fundição para o sistema de arrecadação da quota anual pela capitação, imposto que incidia não sobre a produção das minas, mas sobre trabalhadores, escravos, forros e população de baixa renda. Com o novo sistema, modificou-se a estrutura administrativa com a criação da Intendência do Ouro, por meio do Regimento de 20 de setembro de 1735. A nova administração das minas compunha-se das figuras do intendente do ouro, fiscal da intendência do ouro, tesoureiro, escrivão, meirinho e ajudante de escrivão (SALGADO, 1985).

Entre os anos de 1750 e 1777, no reinado de D. José I, houve ampla reforma com o objetivo de recuperar a economia da Metrópole e de modernizar o Estado português. Essas reformas foram conduzidas por Sebastião José de Carvalho e Melo, o futuro Marquês de

Pombal, e apoiavam-se financeiramente nas receitas advindas do Brasil, o que significou a necessidade de aumento da arrecadação e, consequentemente, a reestruturação da administração das minas para maior controle de sua exploração. Para isso, foi realizada uma reestruturação da administração fazendária, orientada por uma política econômica fortemente fiscalista, que se apoiou no monopólio e nos privilégios, como a distribuição de mercês e graças.

Naquele contexto, uma das primeiras providências da administração pombalina foi restaurar a cobrança do quinto, o que foi determinado pelo Alvará de 03 de dezembro de 1750. Esse alvará estabelecia uma série de instruções sobre a circulação do ouro, definia as penas para os responsáveis pela prática de descaminho e determinava a derrama para o caso de a soma dos direitos dos quintos arrecadados não alcançar a quantidade estabelecida pela Coroa, de cem arrobas de ouro. A cobrança do quinto voltou a ser realizada pelas Casas de Fundição, passando a funcionar com um intendente, um fiscal, dois meirinhos e dois escrivães, e se reportando aos recém-criados Intendentes-Gerais do Ouro estabelecidos na Bahia e no Rio de Janeiro.

Em 04 de março de 1751, outro alvará regulou, detalhadamente, a atuação das Casas de Fundição e de seus oficiais. Foram acrescentados, em sua estrutura, tesoureiro, escrivão da receita, escrivão da intendência, um fundidor e ajudante, um ensaiador e ajudante. O ouro em pó era pesado na balança localizada na Mesa da Intendência e fundido após a retirada do quinto real. Depois, fazia-se a declaração dos quilates de cada barra em livro, em forma de guias que seriam remetidas aos Intendentes-Gerais do Ouro, que deveriam dar conta das atividades ao Conselho Ultramarino. O Alvará de 13 de maio de 1803 propôs ampla reformulação da administração do ouro e diamantes, reduzindo o quinto ao décimo ou meio quinto, determinando a criação de novos órgãos e mandando abolir as Casas de Fundição. Contudo, esse ato parece não ter sido eficaz na prática, dado que esses órgãos aparecem em legislação posterior e a cobrança do quinto ainda é mencionada.

Atuando na nova configuração administrativa após a instalação da corte no Brasil, as Casas de Fundição de Vila Rica, São João Del Rei, Sabará e Vila do Príncipe ou Tejuco passaram a abrigar caixas filiais do Banco do Brasil, de acordo com a Carta Régia de 02 de setembro de 1818. Pela legislação citada, as Casas de Fundição eram independentes umas das outras e eram criadas e extintas em momentos diversos, a exemplo daquela existente na capitania de São Paulo, que foi dissolvida somente em 1° de setembro de 1819. A Lei de 24 de outubro de 1832 aboliu todas as Casas de Fundição, as Intendências do Ouro e suas comissárias em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

As constantes mudanças de Regimentos e, consequentemente, das estruturas administrativas e fiscais demonstram que, desde o início da povoação nas áreas das minas,

houve dificuldades em estabelecer um mecanismo estável de arrecadação dos quintos. Apesar das diferentes tentativas de controle por parte da Coroa portuguesa sobre a forma de fiscalização e meios de arrecadação do ouro, não houve uma definição quanto à política para a cobrança dos quintos. As diversas formas de cobrança exercidas pela Metrópole não foram efetivas e sempre existiu certa hesitação quanto às providências a serem tomadas a esse respeito, muitas vezes pelas resistências encontradas na população que se sentia oprimida e injustiçada pela cobrança desse direito real.

Sem embargo das constantes reformas ocorridas ao longo de todo o século XVIII, como a reestruturação da administração fazendária, com a criação e extinção de órgãos e cargos, orientadas, como vimos, por uma política econômica fortemente fiscalista, as funções de fiscal e cobrador, escrivão, tesoureiro e guarda-mor foram essenciais para a arrecadação dos valores referentes a esse direito real durante todo o período em que o pagamento do quinto foi exigido.

2.4 Prestação de contas ao rei: contrabando e corrupção

A organização administrativa do Brasil setecentista objetivava arrecadar os direitos reais e controlar a circulação de ouro e mercadorias como forma de prestar contas a El Rei de tudo o que acontecia na Colônia. Para que houvesse rigor na fiscalização da arrecadação do imposto referente ao quinto, foram criados os mencionados Registros Fiscais.

Nos anos iniciais da colonização, logo após o descobrimento, as infrações mais comuns na recém-formada Colônia eram o contrabando de mercadorias e o comércio ilegal de produtos brasileiros, a exemplo do pau-brasil, tabaco, ouro e diamante. Havia a conivência de funcionários públicos encarregados de fiscalizar a prática de contrabando e outras transgressões contra a Coroa portuguesa, que contavam, inclusive, com a conivência e a participação de clérigos[10], mineradores e comerciantes, e que constituem as raízes da corrupção no Brasil.

Um exemplo dessas práticas ilícitas ocorreu no Maranhão com a Companhia de Comércio do Maranhão ou Companhia de Comércio do Estado do Maranhão e Grão-Pará – empresa comercial de caráter monopolista, criada sob o reinado de Dom Pedro II (1667-1706), em Portugal, para atuar no estado do Maranhão e que funcionou de 1682 a 1685. Fundada por meio do Alvará de 12 de fevereiro de 1682, em caráter exclusivamente comercial, a Companhia se destinava a fomentar a manufatura do açúcar e o cultivo do algodão, fornecendo crédito e

[10] Por esse motivo, surgiu a expressão "santo do pau oco", para driblar a cobrança do "quinto", o imposto de 20% que a Coroa Portuguesa cobrava de todos os metais preciosos garimpados no Brasil. “Santos” em madeira oca eram esculpidos e, posteriormente, recheados de ouro em pó, com o consentimento e participação de clérigos.

escravos africanos aos produtores da região e assegurando o transporte em segurança daqueles gêneros para a Europa.

No entanto, a Companhia não funcionou corretamente: falsificava os pesos e as medidas usados; desvalorizava os produtos que precisava adquirir e supervalorizava as mercadorias da Metrópole; transgredia a regularidade das frotas, o que estragava produtos armazenados à espera do embarque; e não disponibilizava africanos escravizados, conforme fora acordado. As reclamações levaram à eclosão da Revolta dos Irmãos Beckman (1684) e à posterior extinção da própria Companhia (1685).

Inúmeros são os relatos de episódios de ilegalidade e corrupção ocorridos durante o chamado período colonial. Tratava-se de práticas corriqueiras. Segundo Holanda (1982), a influência patriarcal e patrimonialista presente na formação da sociedade brasileira foi determinante para a falta de distinção entre o público e o privado, permitindo a formação de um funcionário público que entendia a gestão pública como assunto de interesse particular. Como consequência, nesse sistema, orientado pelo patrimonialismo, que é embasado no privilégio das relações familiares, afronta-se e desrespeita aquilo que é público, em benefício do privado[11].O Império português era administrado de forma centralizada, em especial nas cidades portuárias, como o Rio de Janeiro, como forma de regular o comércio ilegal. As Câmaras Municipais administravam o ouro recolhido pelo pagamento do quinto e apresentavam estrutura administrativa baseada em fiscalizações e realização constante de balanços para que os administradores controlassem uns aos outros. Essas fiscalizações eram a forma com que a Coroa mantinha o comércio ilegal sob controle (PIJNING, 2001). Nos locais mais distantes dos grandes centros, a prática de ilícitos era facilitada pela inexistência desse controle.

O controle da Metrópole era mais intenso no Rio de Janeiro, por ser um centro político, administrativo e militar da parte sul do continente. O porto do Rio de Janeiro favorecia a troca de ouro, diamantes e outros produtos vindos dos distritos mineiros, atraía muitos estrangeiros que navegavam para os mares do Sul ou para o Oceano Índico e era a porta de entrada dos navios negreiros vindos da África. O Rio de Janeiro estava em contato direto com Portugal, com frotas de navios anuais e, quando se tornou sede do vice-reinado em 1763, já era um grande centro administrativo da região sul e da região das minas.

---

[11] Mais tarte, dando certa continuidade ao patrimonialismo, surge o coronelismo: ancorado no prestígio e nas condições econômicas, o coronel exercia o seu poder com a finalidade, principalmente, de influenciar no resultado eleitoral da área que dominava. Ainda hoje, nas regiões mais pobres e menos populosas, existem casos de prática de coronelismo.

Apesar do controle exercido pela Coroa, o contrabando era algo aceito e presente na sociedade, apresentando-se de duas formas: o que era tolerado pelas autoridades e o que estava sujeito a uma condenação sistemática. A diferença entre as duas formas de comércio ilegal praticadas[12] estava no fato de que, no que era tolerado, o comércio ilegal estava sob o controle das mesmas pessoas cujas funções oficiais eram exatamente combatê-lo, a exemplo dos agentes fiscais (provedores, superintendentes, guardas-mores), mencionados anteriormente. Assim, para que o ato fosse passível de punição, importava quem era o autor, e não o fato em si, o que significava que, para haver condenação, o fator determinante era o status do envolvido, sendo desconsideradas as questões éticas ou morais. Dificilmente as elites locais eram aprisionadas ou processadas, e a punição, quando aplicada, indicava que a pessoa havia não apenas infringido a lei, mas cruzado a linha do "aceitável".

Os detentores de maior *status* envolvidos em comércio ilegal eram mercadores, administradores importantes, incluindo provedores, superintendentes e guardas-mores, e clérigos e oficiais militares, além de vice-reis e governadores, que eram membros de uma nobreza portuguesa pobre e que esperavam se enriquecer durante a permanência no Brasil[13]. Apesar do envolvimento de indivíduos detentores de altos cargos régios em comércio ilegal, a corrupção praticada naquele período ainda não foi objeto de estudo por parte de historiadores da época colonial, e as inúmeras referências às práticas ilícitas não geraram pesquisas que protagonizassem a corrupção com relevância histórica (ROMEIRO, 2017, p. 399).

Segundo Romeiro (2017, p. 309), no século XVII, o padre António Vieira foi um crítico das práticas de favorecimento. Ele ponderava que somente por merecimento é que legitimamente alguém deveria assumir um ofício: "a porta por onde legitimamente se entra ao ofício, é só o merecimento. [...] Uns entram pelo parentesco, outros pela amizade, outros pela valia, outros pelo suborno, e todos pela negociação".

---

[12] O comércio ilegal possuía duas vertentes: atividades comerciais proibidas e evasão de impostos pagos sobre produtos.

[13] Diversos foram os casos de corrupção no período colonial, a exemplo do caso de José de Torres, comerciante de Salvador, que estabeleceu comércio ilegal com os holandeses na costa oeste da África, e, mesmo tendo sido denunciado por várias vezes, com claras evidências de atividades de contrabando, a Coroa sempre o mantinha em liberdade. Essa condescendência da Coroa se deve ao fato de Torres ter lhe prestado serviços, construindo uma fortaleza no oeste da África. Outro caso foi o de Manoel Nunes Viana, nas Minas Gerais do início do século XVIII. Em razão da precariedade no controle da Metrópole, o rei deu a Viana o cargo de capitão-mor, mesmo sabendo que ele praticava atos passíveis de punição. Para o rei, os serviços prestados por Viana eram mais importantes do que a punição pelos crimes cometidos. Um exemplo extremo de envolvimento em corrupção de indivíduo em alto cargo (governador) foi o de Lourenço de Almeida, que acumulou uma imensa fortuna após a governança de Pernambuco e de Minas Gerais, principalmente pelo conluio com o falsário Inácio de Souza Ferreira no caso da casa de moeda falsa do vale do Paraopeba. Suas fortes ligações com a Corte por meio de laços de matrimônio e clientelismo impediam que quaisquer ações (legais ou não) fossem tomadas contra ele. (PIJNING, 2001, p.405-406)

Somente a partir do final do século XVIII, com o surgimento da Ilustração, a corrupção sofreu um crescente deslizamento semântico, tornando-se sinônimo de práticas corruptoras, conforme descreve o dicionário de Antônio de Moraes Silva (1792, p. 479).

Boxer (2000) descreve a administração colonial como corrupta e venal por causa do ambiente de relativismo moral que teria caracterizado a colonização portuguesa em todos os domínios. Segundo esse historiador britânico, a participação dos agentes régios em atividades ilícitas teria ocorrido em razão dos baixos salários pagos pela Coroa, que, como forma de compensação, autorizava-os a utilizar, para benefício próprio, as possibilidades econômicas à disposição na Colônia. Com esse consentimento, esperava-se que os funcionários régios pudessem desembolsar parte dos próprios recursos para atender às necessidades da Coroa portuguesa.

Os casos de corrupção no período colonial evidenciam que, frequentemente, transgredia-se o limite do "aceitável". Contrabando, má administração dos recursos da Fazenda Real e apropriação indevida constituíram práticas profundamente arraigadas nas sociedades coloniais. Essas práticas ilegais se disseminavam por serem geradoras de vultosos lucros, apesar dos riscos e perigos inerentes a todas as atividades clandestinas. Era um mecanismo de exploração colonial.

Segundo Hespanha (apud ROMEIRO, 2017, p. 540), no antigo regime os oficiais gozavam de ampla autonomia, como os vice-reis e governadores, pois conseguiam "criar um espaço de poder autônomo efetivo", onde ocorria "o sistemático incumprimento ou descaso da lei e do direito, o contrabando generalizado, os abusos e usurpação dos poderes dos locais etc." (apud ROMEIRO, 2017, p. 548). Para esse autor, somente com o advento do Estado contemporâneo é que tais aspectos passaram a ser considerados como sinais de corrupção e perversão, quando a administração, que antes era submetida à lógica clientelar, assume um caráter ativo e técnico (ROMEIRO, 2017, p. 537-542).

Ao estudar a trajetória do Conde de Assumar[14], Pereira (2009, p. 151-152) realizou uma abordagem centrada no conceito de rede, de relações pessoais e comerciais firmadas pelo governador, que confundia interesses particulares com interesses políticos da Coroa. Não existia uma política clara e definida de punir autoridades régias envolvidas em atividades ilegais, especialmente na arrecadação do fisco e provimento de cargos estratégicos. Os cargos

[14] Conde de Assumar foi governador da capitania de Minas Gerais. Enriqueceu-se ilicitamente com volumosos ganhos advindos dos negócios escusos realizados na região mineradora com impacto positivo nos ganhos dos familiares, segundo estudos de Pereira (2009).

ultramarinos sempre foram ansiados pela nobreza, porque, além de concederem honras e mercês públicas, permitiam o alcance de grandes fortunas (RAU apud ROMEIRO, 2017, p. 632).

No Rio de Janeiro do século XVIII, o comércio ilegal praticado por meio do contrabando foi incorporado pela organização jurídica, econômica e social do Império. Não se tratava de um desvio pontual; era incorporado à dinâmica da sociedade colonial (PIJNING, 2001, p. 399). A posição da Coroa era ambígua, na medida em que realizava proibições quanto ao comércio ilegal, mas o autorizava ou até o favorecia, desde que atendesse a seus interesses econômicos e políticos. Assim ocorria com as autoridades locais, que, ao tempo em que reprimiam as práticas ilícitas, envolviam-se ativamente nesses negócios clandestinos.

Conforme pudemos observar no material analisado, a indistinção entre o público e o privado e a fragilidade militar e fiscal da Metrópole, após as descobertas dos metais preciosos, contribuíram para a generalização dos descaminhos praticados não somente pelos governadores, mas, também, por membros das elites locais, que se utilizavam desses funcionários régios para obter benefícios econômicos ou sociais. A generalização da corrupção no comércio colonial, em quase todas as esferas da administração colonial, demonstra que não se tratava de um mero desvio, mas de uma prática constante ou, antes, de um componente essencial ao seu funcionamento.

Existem semelhanças com a dominação patrimonial de origem medieval quando verificamos que funcionários que detinham autoridade derivada da confiança e do favor do governante utilizavam o cargo como coisa privada, atuando de forma arbitrária e voluntariosa como meio de enriquecimento. Os funcionários envolvidos em delitos, como o contrabando, não agiam sozinhos; ao contrário, eles agiam muitas vezes "em nome dos agentes das grandes casas comerciais locais ou europeias, inserindo-se numa ampla rede de homens de negócio e autoridades administrativas" (ROMEIRO, 2017, p. 1016). E, para viabilizar sua ascensão econômica e social, negociavam com elites locais, cedendo-lhes parte de suas atribuições, como uma troca de favores, ou seja, de acordo com o princípio do *do ut des*[15] (ROMEIRO, 2017, p. 1028).

---

[15] *"DO UT DES* é uma expressão jurídica consagrada no Digesto pelo jurisconsulto romano Paulo (século II d.C.), que indica um contrato de transferência de propriedade, ou seja, uma permuta entre um indivíduo que recebe e um outro que oferece algo. Com o passar do tempo, porém, esta fórmula foi adquirindo outros valores, sobretudo pejorativos, como por exemplo na política indicando um pacto de favores recíprocos, muitas vezes implícito e escuso em detrimento de outros, denominado de fisiologismo ou mais popularmente de "toma lá dá cá", e na religião, e diga-se de passagem herética, designando um modo de relação com Deus não baseado nem sequer na boa fé, muito menos na fé verdadeira, mas numa troca de favores onde o fiel dá o que tem, oferecendo bens materiais para a seita - dízimos, ofertas, primícias e contribuições - na confiança - e muitas vezes confiança audaciosa, insolente, como se Deus tivesse que cumprir à força das esmolas - de conseguir os favores divinos" (CULTURA E CIVILIZAÇÃO apud ROMEIRO, 2017, p. 1.028).

A corrupção fazia parte do sistema. A existência de diversos dispositivos legais para denunciar os abusos cometidos pelos agentes não era suficiente para coibir a prática de corrupção perpetrada, pois os desvios eram percebidos como uma falha de caráter, originada do vício e do pecado, não como um fenômeno social e político capaz de ameaçar o poder monárquico (WAQUET *apud* ROMEIRO, 2017, p. 1280).

Pela noção weberiana de sistema patrimonial, a administração colonial não continha regras específicas com a definição de funções e as relações de hierarquia eram estabelecidas informalmente. Tal situação contribuía para a descentralização política da Colônia, "uma vez que a autoridade se encontrava fragmentada nas estruturas administrativas públicas e privadas" (ROMEIRO, 2017, p.1092).

O sistema patrimonialista, regido pelas relações de família e de interesses, funcionou no Brasil por muitos anos e, mesmo após o advento da República, as instituições públicas mantinham uma estrutura administrativa com raízes nesse sistema, herança recebida, como dissemos, do período de dominação ibérica. O mesmo sistema ainda estava em funcionamento quando da instituição das primeiras Cortes de Contas e, ainda posteriormente, quando de suas reconfigurações, até a promulgação da Constituição Federal de 1988. No próximo capítulo, discorreremos sobre a atual estrutura administrativa dos Tribunais de Contas dos Estados e a forma de investidura de seus membros, que, após a espetacularização do esquema de corrupção desvelado pela operação "O Quinto do Ouro", voltou a ser questionada e apontada como fator facilitador da prática de ilícitos nesses órgãos.

2.5 Considerações finais

A narrativa da memória do quinto do ouro colonial se fez necessária para que fosse possível compreender as relações que podem ser estabelecidas entre as práticas ilícitas daquele período, notadamente o contrabando de ouro, e os atos de corrupção investigados pela PF na operação "O Quinto do Ouro", as segundas atualizando, de certo modo, as primeiras. Fizemos isso, para que se compreendesse também a memória que é produzida e atualizada nas notícias que repercutiram o caso ocorrido no TCE-RJ na *Internet*, pois a memória, conforme Ricoeur (2007), também se perpetua pelas narrativas.

É no momento do que Casey (apud RICOEUR, 2007, p. 56) chama de "reconhecimento", que ocorre a identificação da lembrança como realmente algo passado, como uma realidade que teve existência em um momento pretérito e que traz a marca da

profundidade temporal em sua manifestação presente, mas que, além disso, também ajuda a compreender o presente.

Como a memória se perpetua também pelas narrativas, e para mostrar que a operação "O Quinto do Ouro" não revela práticas inéditas, mas que fazem parte da memória histórica e social deste país, é que se fez necessário percorrer os quadros mnemônicos do quinto do ouro no Brasil Colônia. Tal percurso analítico também ajuda a compreender a constituição histórica e mesmo institucional (normativa) dos Tribunais de Contas dos Estados, em especial a forma de investidura dos membros nos cargos de conselheiros, que continua sendo por indicação, e como essa constituição das cortes de contas favorece a prática de atos ilícitos em seus interiores.

A narrativa da memória do quinto do ouro colonial também nos permitiu identificar, no Capítulo 3, quais práticas e relações que formavam o *modus operandi* dos esquemas de corrupção relacionados à prática de contrabando e descaminho de ouro se encontram ainda em funcionamento, sendo atualizadas no esquema de corrupção montado no TCE-RJ, o qual envolve empreiteiros, conselheiros do Tribunal e parlamentares da Assembleia Legislativa.

Durante o período de exploração do ouro no Brasil, de acordo com os estudos dos historiadores que foram utilizados nesse trabalho, o contrabando foi o ilícito que causou maiores prejuízos para a Coroa portuguesa, com a participação de diferentes sujeitos e a criação de redes que favoreciam a apropriação de vultosas quantias e o acúmulo de grandes fortunas. Os contrabandistas eram, muitas vezes, homens ricos da Colônia, ocupantes de altos cargos, tais como provedores, guardas-mores, superintendentes, governadores, além das elites locais (mineradores e comerciantes), com acesso irrestrito às minas de ouro, e que, no caso dos ocupantes de cargos oficiais, tinham por função justamente combater a prática de contrabando. No cometimento desse ilícito, agentes públicos contavam com a conivência e a proteção de outros agentes administrativos e de comerciantes, donos de lavras e clérigos[16].

Pelos estudos, eram constantes os atos de corrupção envolvendo a prática de contrabando e descaminhos do ouro, com a participação de agentes fiscais (provedores, superintendentes, guardas-mores) e autoridades políticas (vice-reis, governadores e membros das Câmaras Municipais). Constatamos também que as relações de favorecimento eram determinantes na escolha daqueles que assumiriam os cargos de provedor, guarda-mor e

[16] O site "O Arquivo Nacional e A História Luso-Brasileira" relata o seguinte caso: "o português Antônio Pereira de Souza ocupava o cargo de abridor dos cunhos e fundidor da Casa da Moeda do Rio de Janeiro, responsável, portanto, pelo molde das moedas reais, e por trabalhar na casa da moeda, encontrava-se em posição privilegiada tanto para falsificar como para desviar o ouro da região. Tinha por cúmplices, entre outros, um padre (Manoel Carvalho), outro abridor da Casa de Moedas (Carlos de Matos Quental), e eram acobertados por ninguém menos que o juiz de órfãos do Rio de Janeiro, Antônio Telles de Menezes" (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

superintendente das minas. Para que a prática de contrabando fosse facilitada, governadores envolvidos em ilícitos indicavam indivíduos que já exerciam cargos nas Câmaras Municipais, pertenciam a elites locais e tinham predisposição para participar dos esquemas de contrabando e sonegação montados. A organização burocrática desse período permitia que funções executivas, legislativas e judiciárias se confundissem.

Os lucros auferidos com o contrabando e a sonegação de ouro eram obtidos de diferentes maneiras: mediante o transporte de ouro não contabilizado nas Casas de Fundição, destinado às cidades portuárias e enviado para países europeus; pela entrada de mercadorias por caminhos clandestinos sem o pagamento do quinto; em Casas de Fundição falsas; e por extraviadores de ouro em pó e diamantes (RODRIGUES, 2005). Não obstante os prejuízos causados à Coroa portuguesa, eram raros os casos em que poderosos e bem relacionados, envolvidos nos ilícitos, eram presos ou processados.

As redes de relações criadas com o objetivo de contrabandear o ouro e sonegar o pagamento do quinto, que contavam com a participação de agentes fiscais, políticos e particulares, se assemelham àquelas em funcionamento nos esquemas de corrupção perpetrados por conselheiros e agentes políticos investigados na operação "O Quinto do Ouro": agentes fiscais indicados por políticos facilitam ou contribuem para a prática de crimes relacionados ao objeto do que é fiscalizado, desviando recursos pertencentes ao Estado ou prejudicando interesses a ele inerentes em benefício próprio ou de terceiros, notadamente de "homens de negócio" também interessados em auferir vantagens indevidas por meio dos ilícitos praticados.

O *modus operandi* do esquema de corrupção montado no TCE-RJ será discutido e mais bem explicitado no Capítulo 3, quando serão analisadas as práticas ilícitas e as relações espúrias mantidas pelos envolvidos nos casos investigados pela PF, que atualizam práticas ilícitas e relações também espúrias em funcionamento desde o período colonial, orquestradas com a nomeação de "parceiros" políticos para cargos de fiscalização.

3 MEMÓRIA E CORRUPÇÃO NA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1 Memória e instituição do Tribunal de Contas como órgão de fiscalização

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a administração pública passou a ser conceituada como o aparelhamento do Estado previamente ordenado à realização de serviços, com o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas. *Stricto sensu*, a Administração Pública não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe

o Estado para colocar em prática as opções políticas do governo (MARINELA, 2010). A atuação desses agentes públicos é dotada de falibilidade em virtude dos mais diversos fatores, haja vista que são pessoas atuando em nome da coletividade, e toda e qualquer administração estará sempre fadada ao cometimento de erros.

Em um Estado Democrático de Direito, a exemplo do Brasil, onde há respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais, tais como os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos, os governantes, os aparelhos e as instituições estatais se encontram submetidos ao controle de suas atividades.

Esse controle se fez necessário porque há uma dificuldade secular dos administradores e gestores de separar o espaço público do privado e até de saber onde o círculo familiar termina – uma situação tratada por alguns como um fenômeno cultural, mas que reporta ao patrimonialismo sempre presente na sociedade brasileira, desde os primórdios da colonização como herança da dominação ibérica, como vimos no tópico 2.2 do capítulo precedente. Segundo Holanda (1995, p. 29), a indistinção entre família e Estado remonta, com ênfase, ao século XIX e, ao longo da história no Brasil, foi raro um sistema administrativo exclusivamente burocrático e dedicado aos interesses objetivos.

Na história política do Brasil, sempre prevaleceu um sistema com predominância de interesses particulares, em que a escolha de administradores para exercício das funções públicas ocorre de acordo com a confiança pessoal, em detrimento da competência, a exemplo do que ocorria no período colonial, quando a escolha dos agentes fiscais (provedores e superintendentes) baseava-se na classe social e no poder econômico e social que o escolhido detinha na sociedade, como discorrido no Capítulo 2.

Quando se confundem poder público e poder privado, há necessidade de as instituições imporem limites de atuação dessas duas áreas, por meio de marcos regulatórios eficientes que delimitem esses espaços, tais como constituições, leis e direitos de propriedade. No entanto, para que essa limitação seja possível, não basta a existência de regulamentos, é necessário haver controle no cumprimento desses sistemas regulatórios.

A preocupação com o controle eficaz na gestão pública surgiu há algum tempo e fez com que restasse prevista em lei a obrigação do gestor de prestar contas, como uma forma de exercer o controle sobre a administração pública em benefício da coletividade.

O controle do Estado emergiu do Direito Romano, com o desenvolvimento do conceito de "república", do latim *res publica*, que transmite a ideia de que o Estado é uma "coisa de todos", mas é nos Séc. XVII e XVIII que essa ideia floresce (MARINELA, 2010).

Em decorrência disso, surgiu a necessidade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade devem exercer sobre a conduta funcional de outro. A Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, estabelece, em seu art. 15, que "a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração".

Nesse mesmo período, na obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748, Monstesquieu desenvolveu a Teoria da Separação dos Poderes, cujo objetivo era o controle do poder do Estado por meio da divisão de suas funções, atribuindo competências a órgãos diferentes na mesma pessoa jurídica. Esses ideais partiram principalmente dos pensamentos de John Locke, cerca de cem anos antes em tratados sobre política (LOCKE, 2003). Mas, antes disso, Aristóteles (1998) foi o primeiro teórico a esboçar o princípio da separação dos poderes de forma específica e direta, ainda na Antiguidade, na obra *Política*.

Contudo, foi pela obra de Montesquieu que a teoria da separação de poderes foi agregada ao constitucionalismo. Em obra citada, o autor criou o sistema de pesos e contrapesos, que significa a limitação do poder pelo próprio poder; ou seja, cada poder deveria ser autônomo e exercer a função que lhe fora atribuída, ao passo que o exercício dessa função deveria ser controlado pelos demais poderes (MONTESQUIEU, 1998), comprovando a necessidade de cada poder manter-se autônomo e constituído por pessoas e grupos diferentes. A separação dos poderes é, hoje, a base do exercício do poder democrático.

No Brasil, surgiram vários dispositivos legais com o intuito de criar órgãos para controlar a despesa pública. Os primeiros são datados do século XIX: o Tribunal de Revisão de Contas, em 1826; o Tribunal de Exame de Contas e o Tribunal de Contas em 1857; e, com o Decreto n° 966-A, de 07 de novembro de 1890, o Tribunal de Contas, após a Proclamação da República (15.11.1889).

Desde então, as demais Constituições passaram a disciplinar essa forma de controle externo, com atribuições ampliadas ao longo do tempo, até a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), quando houve a regulamentação para que se estabelecesse a distinção dos domínios público e privado, com destaque para o artigo 37, que determina a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, entre outros.

A ampliação das atribuições do controle externo na atual Constituição Federal culminou com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, no ano de 2000, aplicável aos membros do Poder Executivo, e do Conselho Nacional de Justiça em 2004, fiscalizador das atividades dos membros do Poder Judiciário, formas de controle que causaram

grande polêmica e descontentamento em boa parte daqueles diretamente sujeitados a esses sistemas de controle.

3.1.1 Controle da Administração Pública, competências constitucionais e natureza jurídica dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal de 1988 determinou as formas de controle do Estado: controle da atividade política, aqui denominado Controle Político do Estado; e controle da atividade administrativa, que se denomina Controle da Administração Pública.

O Controle Político do Estado é aquele que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os poderes estruturais da República, quais sejam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com o objetivo de preservar as instituições democráticas do país e a competência de cada poder. Já o Controle da Administração Pública tem como objetivo nortear e fiscalizar a atuação dos órgãos incumbidos de exercer, tipicamente, a função administrativa, tais como a fiscalização das operações financeiras dos entes da administração pública direta e indireta, a verificação da legalidade dos atos administrativos, a conveniência e a oportunidade de condutas administrativas, entre outros, com vistas ao controle da função dos órgãos e dos agentes administrativos.

Segundo definição de Carvalho Filho (2010, p. 893), o Controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em quaisquer das esferas de poder. A abrangência do controle é ampla e alcança toda a atividade administrativa, incluindo todas as esferas de poder, pois, em todas elas, praticam-se atos administrativos.

O controle exercido sobre a administração pública visa assegurar a garantia dos administrados e da própria administração, no sentido de resguardar os direitos subjetivos dos indivíduos e as diretrizes administrativas, sempre em conformidade com os ditames legais e o interesse da coletividade. Há diversos meios de exercer o controle da administração, os quais são classificados da seguinte forma: quanto à natureza do controlador (controle legislativo e controle judicial); quanto à extensão do controle (interno e externo); quanto à natureza do controle (de legalidade e de mérito); quanto ao âmbito da administração (por subordinação e por vinculação); quanto à oportunidade (prévio e concomitante); quanto à iniciativa (de ofício e provocado) (CARVALHO FILHO, 2011).

Neste trabalho, centramo-nos nas formas de controle administrativo, considerando a extensão do controle exercido, no caso, os controles, interno e externo, por estar uma dessas

formas – o controle externo – relacionada ao objeto da pesquisa, como explicitaremos logo a seguir.

Inicialmente, cumpre destacar, de forma sucinta, a forma como o controle interno é exercido. Nele, à própria administração pública é conferido o poder de rever seus atos por meio do instituto da autotutela, considerados os princípios da legalidade e da moralidade, com a possibilidade, inclusive, de anular os atos ilegais e de revogar os inoportunos ou inconvenientes, neste último caso, no controle do chamado mérito administrativo.

Por estar vinculada à lei, pode a administração pública exercer o controle da legalidade de seus atos, que tem caráter preventivo, pois é necessário organização, planejamento e gestão dos recursos públicos, além da avaliação periódica de sua atuação.

O controle interno, no que se refere aos recursos públicos, encontra regramento na Constituição da República de 1988, que, no art. 74, determina a criação, no âmbito de cada um dos poderes estatais, de um sistema de controle interno com a finalidade de exercer certas funções que visam, por exemplo, garantir o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a regularidade, a eficiência e a observância da lei nos atos da administração pública federal que importem em gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

> CFRB/1988: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I–avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II–comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III–exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV–apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
> § 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Também a Lei nº 4.320/1964 estabelece normas gerais para o exercício do controle interno dos orçamentos da União, as quais também se aplicam ao controle dos orçamentos dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O artigo 75 dessa lei determina que o Poder Executivo exerça três tipos de controle da execução orçamentária, sem prejuízo das atribuições do

Tribunal de Contas: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Outra previsão de exercício de controle interno no ordenamento jurídico pátrio ocorre no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, às quais todos os entes estatais estão vinculados. Conforme dispõe o artigo 1º dessa norma legal:

> LC 101/2000: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
> § 2º. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
> § 3º. Nas referências:
> I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
> a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
> b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
> II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;
> III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Em resumo, e considerando as disposições normativas citadas, podemos afirmar que o sistema de controle interno se encontra consolidado e fundamentado nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e interesse coletivo, com vistas a garantir a legalidade dos atos da administração pública e a evitar desperdícios e desvios de recursos públicos.

No que se refere ao controle externo da administração pública, que também foi adotado no Brasil por meio da atual Carta da República, é exercido por um poder ou órgão estranho à administração, como é o caso do Poder Legislativo, que realiza o controle político, mas,

também, o controle administrativo (orçamentário e financeiro) do Poder Executivo, neste último caso, com o auxílio do Tribunal de Contas.

De acordo com a doutrina, o controle externo ocorre "quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta se originou" (CARVALHO FILHO, 2011, p. 865), com a função de fiscalizar os atos praticados pelos entes sujeitos a tal controle.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), o papel fundamental de fiscalizar e controlar as contas públicas dos órgãos e entes da União, de forma a assegurar a regularidade das finanças e proteger o erário público de possíveis atos corruptos. A esse respeito, assim dispõe o art. 70 da Constituição:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Constituição Federal de 1988 estabelece ainda as competências do órgão encarregado de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, qual seja o Tribunal de Contas da União, dispondo que:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I–**apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento**;
> II–**julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**;
> III–apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
> IV–realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas

> unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
> V–fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
> VI–fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
> VII–prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
> VIII–aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
> IX–assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
> X–sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
> XI–representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
> § 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
> § 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
> § 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
> § 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.
> (grifos acrescidos)

Nos dispositivos constitucionais mencionados, não há qualquer referência ao poder no qual o Tribunal de Contas estaria inserido. Tal situação ocorre desde a sua origem, quando essa Corte de Contas foi disciplinada na primeira Constituição da República, em 1890, cujo texto foi de autoria do então ministro da Fazenda, Rui Barbosa de Oliveira, que recomendou a criação de um Tribunal de Contas como entidade de fiscalização autônoma, inserida entre os Poderes Executivo e Legislativo, e não em algum deles:

> [...] e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura **intermediaria** à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (BARBOSA, 1999, p. 254) (grifos acrescidos).

Não há consenso entre os doutrinadores a respeito do poder a que pertence o Tribunal de Contas, a exemplo de Chaves (2009)[17]. Em decorrência de sua função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, alguns estudiosos defendem ser a Corte de Contas integrante desse poder.

Para o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013), o entendimento majoritário é de ser o Tribunal um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, a exemplo do Ministério Público, mas que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Não obstante as diferentes posições e a omissão da Constituição da República sobre o tema, é possível afirmar a existência de somente três poderes. A falta de regulamentação específica relativa aos Tribunais de Contas demonstra a fragilidade institucional desde a sua concepção.

Com o intuito de identificar os fatores responsáveis por comprometer a eficiência do controle externo exercido sobre a administração pública, faz-se necessário discorrer sobre a estrutura e a composição dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício desse controle, tal como estão previstas em lei, o que faremos a seguir.

3.2 A forma de investidura dos membros dos Tribunais de contas: requisitos e atribuições

O Tribunal de Contas da União (TCU), como vimos, é o órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo das contas públicas federais, com o objetivo de evitar desvios de erário público provenientes de atos de corrupção. Com sede no Distrito Federal, é integrado por nove ministros e tem quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (CFRB/1988, art. 73).

De acordo com o § 2º, do art. 73, da Constituição Federal de 1988, o presidente da República escolhe um terço dos membros do Tribunal de Contas da União, ou seja, três ministros, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e o Congresso Nacional escolhe os dois terços restantes, ou seja, seis ministros.

---

[17] Nesse aspecto, Chaves (2009, p. 95) afirma que "se ambos fossem imaginados como pessoas naturais, o TCU teria os mesmos problemas existenciais do Ministério Público da União, ambos detêm autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, bem como a Constituição não os integrou de forma expressa à estrutura administrativa de nenhum dos Poderes, mas é indiscutível que não são Poderes".

A forma de indicação que foi aprovada pela atual Constituição do Brasil, sendo eminentemente política, remonta ao período colonial do país, analisado no capítulo anterior, quando os agentes fiscais responsáveis pela administração das minas de ouro, fiscalização e arrecadação do quinto, eram nomeados pelas Câmaras Municipais ou pelos governadores das capitanias, que se utilizavam de critérios subjetivos e de interesses pessoais na escolha desses agentes.

A percepção de que antigas práticas permanecem funcionando, mesmo depois de decorridos mais de duzentos anos, arraigadas na memória coletiva da nação, como ocorre nesse caso, é uma questão substantiva para a sociedade de hoje, que tira desses fatos passados elementos fundantes de sua identidade.

Para ocupar o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, o escolhido, que necessariamente tem de ser brasileiro, nato ou naturalizado, deverá ainda satisfazer outros requisitos, também dispostos na Constituição Federal de 1988, no § 1º, do art. 73, incisos de I a IV, quais sejam: a) ter mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; b) ter idoneidade moral e reputação ilibada; c) ter notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e d) contar com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Por simetria ou espelhamento, as Constituições Estaduais preveem composições e formas de investidura nos cargos de "juízes" do Tribunal de Contas do Estado (TCE) que se assemelham àquelas previstas, em relação ao TCU, na Constituição Federal de 1988, atendendo ao comando normativo do art. 75 desta, que reza *in verbis*: "as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".

Dispõe ainda a Constituição Federal de 1988, em relação à composição dos Tribunais de Contas dos Estados, que estes serão integrados por sete conselheiros, deixando a cargo das Constituições estaduais a definição do regramento restante (CFRB/1988, art. 75, parágrafo único).

Buscando, ao que parece, assegurar a observância do princípio da simetria (que deve existir entre os institutos previstos na Constituição Federal e os institutos análogos previstos nas Constituições estaduais), o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 653, que estabelece, com redação que se assemelha ao § 2º, do art. 73, da Constituição Federal de 1988, que, dos 07 (sete) conselheiros que integram o Tribunal de Contas estadual, "quatro devem ser

escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha".

Vemos, portanto, que, dos 03 (três) conselheiros que pode escolher, o governador pode indicar 01 (um) livremente, bastando que o nome indicado seja aprovado pela Assembleia Legislativa, que poderá indicar, livremente, os 04 (quatro) conselheiros que pode escolher.

Apenas os conselheiros provenientes das carreiras de auditor e de membros do Ministério Público junto ao Tribunal, que são escolhidos pelo governador, em regra, como dispõem as Constituições estaduais, a partir de listas tríplices formadas pelo próprio Tribunal de Contas, é que são oriundos de carreiras públicas. Esses indivíduos ingressam na função originária (de auditor e de membro do Ministério Público de Contas - MPC) mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.

O cargo de auditor (substituto de ministro, no caso do TCU, ou de conselheiro, no caso de TCE) é de existência obrigatória em todas as Cortes de Contas. A Constituição Federal de 1988 trata dos auditores do TCU no inciso I, do § 2º, e no § 4º, de seu art. 73:

> CFRB/1988: Art. 73 [...].
> § 2.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:
> I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre **auditores** e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
> II – dois terços pelo Congresso Nacional.
> [...]
> § 4.º O **auditor**, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal. (grifos acrescidos).

À semelhança do que ocorre com o processo de escolha de ministro do TCU oriundo do quadro de auditores (CFRB/1988, art.73, § 2º, inc. I), na esfera estadual, na escolha dos 03 (três) conselheiros que fica a cargo do Chefe do Executivo, deve este indicar um entre os auditores (Súmula nº 653 do STF).

Portanto, em qualquer esfera de governo, seja federal, seja estadual, um dos membros dos Tribunais de Contas deve ser sempre oriundo do quadro de auditores da Corte. Além disso, o STF já decidiu que os Tribunais de Contas devem completar a composição dos membros titulares de modo a tornar efetiva a participação de ministros ou conselheiros oriundos do quadro de auditores nas decisões da Corte (Adin-MC 2.596/PA, Tribunal Pleno, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27-09-2002).

Como mencionamos, a investidura nos cargos de auditor do Tribunal de Contas e de membro do Ministério Público de Contas ocorre obrigatoriamente por meio de concurso público, nos termos do art. 37, inc. II, da Constituição Federal de 1988, conforme jurisprudência sedimentada do STF (Adin-MC 2.208/DF, Adin-MC 1.966 MC/ES, Adin 1.067/MG), sendo inconstitucionais quaisquer disposições de lei que permitam a indicação política de indivíduos para tais cargos.

Ainda quanto ao Ministério Público de Contas, também denominado Ministério Público Especial, é importante mencionar que este órgão está ligado ao Tribunal de Contas junto ao qual atua, seja o Tribunal de Contas da União, sejam os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, mas se configura e funciona como um órgão especializado, separado e autônomo.

A Constituição Federal de 1988 também faz referência ao Ministério Público de Contas, no art. 73, § 2º, inciso I, quando dispõe sobre a reserva de uma vaga de ministro na composição do TCU para membro oriundo da carreira ministerial; e, no artigo 130, quando garante aos membros do MPC idênticos direitos, vedações e forma de investidura dos demais ramos do Ministério Público, *in verbis*:

> Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, no art. 128, os Ministérios Públicos de Contas não fazem parte da estrutura do Ministério Público da União nem dos Estados, sendo instituído por lei de iniciativa do respectivo Tribunal de Contas, que fará prever a figura do auditor e do membro do Ministério Público de Contas, cujo ingresso nas carreiras, conforme dissemos, é realizado mediante concurso público de provas e títulos.

No caso específico do MPC, o ingresso na carreira se dá no cargo de procurador, enquanto a promoção para os cargos de procurador-geral e subprocurador-geral se faz, alternadamente, por antiguidade e merecimento. As atribuições dos membros do Ministério Público de Contas estão relacionadas às competências dos Tribunais de Contas, aos quais compete a análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a apreciação dos contratos celebrados pelo poder público, os repasses ao terceiro setor, as contas de governo e de gestão e a apreciação dos atos de admissão de pessoal da Administração, conforme parecer

do Conselho Nacional do Ministério Público por meio de consulta (Consulta nº 0.00.000.000843/2013-39).

A função precípua do Tribunal de Contas é justamente analisar a prestação das contas do chefe do Poder Executivo (do presidente da República, no caso do TCU, ou do governador do estado, no caso do TCE).

Especificamente em relação às contas de governador de estado, são elas julgadas pela Assembleia Legislativa respectiva, com base em parecer prévio (contrário ou favorável), emitido pela Corte de Contas estadual, que verifica, como exemplo, se a Lei Orçamentária Anual aprovada pela Casa Legislativa foi respeitada e o cumprimento dos limites constitucionais em termos de aplicação de recursos em diferentes áreas, tais como educação, saúde, meio ambiente, entre outras. Trata-se do que as Constituições chamam de auxílio realizado pelo Tribunal de Contas ao controle externo exercido pela Assembleia Legislativa.

Como ocorre no Tribunal de Contas em âmbito federal e nas demais Corte de Contas dos Estados, no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, órgão auxiliar ao exercício do controle externo a ser realizada pela Assembleia Legislativa daquele Estado, conforme o art. 123, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a escolha dos conselheiros também é realizada pelo Poder Executivo (governador) e pelo Poder Legislativo (Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro – ALERJ).

A esse respeito, segundo dispõe o art. 128, *caput*, combinado com os incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com redação bastante semelhante à do § 2º, do art. 73, da Constituição Federal de 1988, dos 07 (sete) conselheiros que integram o órgão de fiscalização de contas, 03 (três) são escolhidos pelo governador do estado, com a aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e 04 (quatro) pela Assembleia Legislativa.

Os conselheiros escolhidos livremente – um pelo governador e quatro pela Assembleia Legislativa – são, em regra, oriundos de carreiras políticas, conforme dados da ONG Transparência Brasil, que fez um levantamento do perfil dos ministros e conselheiros das Cortes de Contas e constatou que todos aqueles que respondem por processos administrativos ou judiciais exerciam algum cargo político antes da indicação:

> Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de reputação nada ilibada. Essas são as conclusões

> do levantamento realizado pela Transparência Brasil sobre a vida pregressa de todos os 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes.
> [...]
> A Transparência Brasil, em parceria com a americana Brown University, levantou o perfil de ex-conselheiros desde 1988 e os números são ainda piores. Dos 99 perfis analisados, 30% têm ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 55% possuem parentesco político.
> [...]
> Oito em cada dez conselheiros haviam ocupado, antes de sua nomeação, cargos eletivos (como prefeito, vice-prefeito, deputado estadual, deputado federal e senador) ou de nomeação com destaque político, como dirigentes de empresa pública ou autarquia, secretário estadual ou municipal. Quase metade já foi deputado estadual (107) (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014).

Os resultados encontrados pela ONG Transparência Brasil evidenciam que a forma de investidura por indicação de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas, tal como determinada pela Constituição Federal de 1988, pela Súmula n° 653 do STF e pelas Constituições dos Estados, permite que se estabeleçam relações de favorecimento entre os indicados e os que os indicam para o cargo. Essas nomeações políticas passaram ou voltaram a ser questionadas depois que a operação "O Quinto do Ouro" da PF foi deflagrada e prendeu cinco dos sete conselheiros do TCE-RJ – todos ingressos no cargo por meio de indicação política.

A operação da PF, notadamente o nome que foi dado à operação – O Quinto do Ouro – , abre oportunidade para que se perceba como essa forma de provimento em cargo público (por indicação política), em funcionamento no Brasil desde o período colonial, quando a posição social e as relações de favorecimento eram determinantes para a escolha daqueles que ocupariam cargos na estrutura administrativa, como os de provedores e superintendentes, encontra-se arraigada na memória coletiva da nação e é sempre atualizada.

No período colonial, o patrimonialismo exercia influência marcante no desempenho das atividades por aqueles que exerceriam cargos de agentes fiscais, notadamente no momento da escolha e nomeação desses agentes. Há, pois, em ambos os momentos da história do país, no período colonial e na atualidade, certa identidade quanto à estrutura administrativa e composição de órgãos de fiscalização. Essa identificação é percebida na escolha dos membros dos Tribunais de Contas, feita por meio de indicação política, com posterior nomeação a um cargo que é vitalício e que tem por função, precisamente, fiscalizar as contas públicas que estão a cargos daqueles que procederam à indicação, à semelhança do que ocorria no Brasil Colônia, quando superintendentes, provedores, guardas-mores, entre outros, eram nomeados para exercer a função de fiscalização na arrecadação dos quintos reais e da extração do ouro e pedras

preciosas nas minas, cuja função também era vitalícia, podendo passar para as futuras gerações pelo direito de herança, conforme analisamos no tópico 2.2 do capítulo precedente.

Esses agentes fiscais pertenciam à elite política e econômica da época e ainda cumulavam cargos políticos nas Câmaras Municipais (vereadores, juízes ordinários), outra semelhança com o que se verifica atualmente em relação aos membros dos Tribunais de Contas, os quais, consoante identificou a ONG Transparência Brasil, em sua grande maioria, exerciam cargos políticos antes de ingressarem nas Cortes de Contas.

3.3 Desvios de função: memória, corrupção e improbidade administrativa no TCE-RJ

Recentemente, como vimos na Introdução, eclodiu um escândalo de corrupção envolvendo conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), com grande repercussão na mídia brasileira, o que suscitou questionamento quanto à forma de provimento no cargo de conselheiro de Tribunais de Contas de Estado, notadamente quanto à indicação de membros dessas Cortes por agentes políticos do Executivo e do Legislativo.

Antes de começar a discutir com mais profundidade o episódio de corrupção envolvendo membros do TCE-RJ (e toda a memória que a operação "O Quinto de Ouro" convoca) e de iniciar a análise de sequências discursivas selecionadas de matérias que repercutiram o caso na Internet, necessário se faz conceituar corrupção e improbidade administrativa, haja vista serem termos – na verdade, práticas –, cuja compreensão se mostra de relevante importância no presente estudo.

Para a literatura especializada, a improbidade administrativa pode ser definida como lesão ao princípio da moralidade, o qual exige da Administração e de seus agentes uma atuação em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente (DI PIETRO, 2017). Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade e exige estrita observância a padrões éticos, tais como boa-fé, lealdade, regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na administração pública (MARINELA, 2010).

O agente ímprobo ou terceiro, violador do princípio da moralidade administrativa, que está disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, está sujeito às responsabilidades e sanções descritas no ordenamento jurídico, isto é, no mesmo artigo 37, § 4º, da CF/1988 e na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA). Conquanto as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa não tenham natureza penal, a Constituição faz uma ressalva e permite a instauração da ação penal cabível para apuração de

eventual delito praticado com a improbidade administrativa, que tramitará a par da ação civil pública por meio da qual serão apurados os atos caracterizadores de improbidade.

Os principais atos de improbidade estão descritos nos artigos 9º, 10 e 11, da LIA, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízo ao erário; atos que atentam contra os princípios da administração pública. O enriquecimento ilícito ocorre quando o autor do ato aufere qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades da administração pública. Os danos ao erário referem-se à ação ou omissão do agente público (dolosa ou culposa) que importe em perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento (desperdício, venda com prejuízo) ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas. E no que se refere à violação a princípios, trata-se de ação ou omissão que importe em inobservância dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas.

As sanções para os atos de improbidade, que também estão previstas na Lei nº 8.429/1992, são (i) a suspensão dos direitos políticos; (ii) a perda da função pública; (iii) o ressarcimento integral do dano, com a possibilidade de que seja decretada a indisponibilidade dos bens do agente ímprobo; (iv) perda dos bens obtidos irregularmente; e (v) multa civil e proibição de contratar com a administração pública e dela receber benefícios. Tais sanções poderão ser aplicadas independentemente das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, conforme dispõe o art. 12, da LIA.

A prática de improbidade é ato que viola a moralidade e acarreta diversos malefícios à sociedade, trazendo como algumas consequências: dilapidação do patrimônio público; descrédito dos ocupantes de funções públicas; comprometimento da eficiência dos poderes públicos; enriquecimento ilícito de autoridades e particulares, prejudicando a qualidade e eficiência dos serviços públicos; tráfico de influências; desigualdade social e desequilíbrio das contas públicas com consequente aumento das dívidas.

A corrupção, por seu turno, em seu sentido etimológico, significa decomposição, devassidão, depravação, perversão, suborno. No âmbito das relações humanas em particular, está relacionada ao ato ou efeito de se corromper, mediante aceitação de retribuição ilícita para a realização ou omissão de ato que deva ser praticado de ofício (corrupção passiva), e ao ato ou efeito de corromper alguém, por meio do oferecimento ou promessa de pagamento de vantagem indevida para levar a pessoa corrompida a praticar, omitir-se ou se retardar na prática de ato que deva ser realizado de ofício (corrupção ativa). No Código Penal de 1940, a corrupção ativa e passiva estão previstas nos artigos 333 e 317, respectivamente. Neste trabalho, damos enfoque à corrupção política e as consequências jurídicas previstas no ordenamento para quem a pratica.

Para Filgueiras (2009, p.386), a corrupção estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo, o fisiologismo. Tais práticas prejudicam a atuação efetiva das instituições e ensejam os agentes políticos a articular interesses pessoais na esfera pública. Elas contribuem para a formulação de máquinas políticas para influenciar as decisões legislativas por meio da persuasão das elites partidárias. Realizando um paralelo com o que discutimos no capítulo precedente, é possível identificar, no período colonial, práticas de corrupção que se desenvolviam por meio dessas mesmas redes de relações interpessoais e que se utilizavam dos aparelhos estatais e da política para o atendimento de interesses pessoais, o que comprometia, sobremaneira, a atuação dos agentes públicos no exercício de suas funções, acarretando prejuízos para o Estado – no caso, para a Coroa Portuguesa.

A corrupção na esfera estatal se dá por meio do mau uso que o agente público faz do poder ou das prerrogativas que lhe são outorgados por lei, agindo ou deixando de agir com buscas à obtenção de alguma vantagem indevida para si ou para terceiros, deixando em segundo plano a finalidade que, de fato, estava legitimado na legislação a buscar (GARCIA; ALVES, 2011). Tal atitude abusiva do agente público pode acarretar o seu enriquecimento ilícito, sendo a corrupção apenas uma das faces da improbidade administrativa.

No Direito Penal Brasileiro, a corrupção apresenta-se, como vimos linhas acima, de duas formas: a corrupção passiva, tipificada pelo art. 317, do Código Penal, como o ato de "solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de vantagem tal"; e a corrupção ativa, tipificada, no art. 333, também do Código Penal, como o ato de "oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício".

Da análise das práticas de corrupção política atuais, é possível verificar que elas contêm características semelhantes àquelas vistas no sistema colonial brasileiro, como a prática de contrabando e descaminho, diferenciando-se apenas quanto à forma de governo no interior do qual são exercidas, antes, Monarquia Absolutista e, agora, República Democrática, ainda predominando no período atual o patrimonialismo que determinava a ordem das coisas no período do Brasil Colônia.

Apesar de, atualmente, a corrupção e as respectivas sanções estarem devidamente previstas em dispositivos legais, essa prática continua a se aperfeiçoar e se manifesta no âmbito do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, ameaçando a sobrevivência digna da população e afrontando os direitos e garantias fundamentais.

Os controles da Administração Pública citados em tópicos anteriores, que foram legitimados com a finalidade de evitar os abusos daqueles que se encontram no exercício de funções públicas, não são suficientes para que os interesses pessoais não suplantem os interesses de toda a coletividade. Investigações da Polícia Federal têm revelado o envolvimento de agentes públicos em desvios de recursos públicos, como é o caso da operação batizada como "O Quinto do Ouro", analisada neste trabalho, e que investiga, como observamos, um esquema de pagamento e recebimento de propina para aprovação de contas relacionadas a contratos públicos viciados, que resultou na prisão de 05 (cinco) dos 07 (sete) conselheiros do TCE-RJ, entre eles: Aloysio Neves Guedes, então presidente do TCE-RJ; Domingos Inácio Brazão, vice-presidente; José Maurício de Lima Nolasco; José Gomes Graciosa; Marco Antônio B. de Alencar; e, ainda, o ex-conselheiro Aluísio Gama de Souza.

Nesse esquema de corrupção, encontram-se envolvidos também representantes do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, isto é, parlamentares da Assembleia Legislativa, a ALERJ, entre eles o deputado estadual Jorge Picciani, então presidente da Casa.

Com as delações premiadas de executivos das empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez, foi possível chegar às práticas de corrupção e improbidade administrativa empreendidas por conselheiros do TCE-RJ, que receberam vantagens indevidas (propinas) para não realizarem as funções públicas que lhes competiam, deixando de fiscalizar com a acuidade necessária as contas públicas que lhes eram apresentadas.

As investigações da PF que deflagraram a operação "O Quinto do Ouro" iniciaram-se com a autorização do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Félix Fisher, após as delações do ex-presidente do TCE/RJ Jonas Lopes, e apuraram que os esquemas de corrupção envolvendo conselheiros do TCE/RJ, membros da ALERJ e do Poder Executivo eram práticas constantes. Em um dos esquemas de corrupção descobertos, conselheiros do TCE/RJ deixaram de fiscalizar, com o cuidado e a atenção necessários, as contas do Poder Executivo e os contratos que este firmava com algumas empreiteiras.

A ALERJ também foi alvo de investigações na operação "O Quinto do Ouro" relativamente a outra rede de corrupção montada no TCE/RJ, na qual Jorge Picciani, o então presidente da Casa, é suspeito de organizar um esquema de pagamento de propina para que os conselheiros liberassem verba de um fundo pertencente ao Tribunal.

O governo do estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), usou essa verba para pagar fornecedores de alimentação destinada a presídios e repassou parte dos valores liberados para os conselheiros envolvidos no esquema, como pagamento de propina. Nas investigações da operação "O Quinto do Ouro",

Jorge Picciani também é suspeito de coordenar o esquema de pagamento de propina organizado para que conselheiros do TCE/RJ favorecessem a Federação que reúne empresas de ônibus do Rio de Janeiro (Fetranspor) em contratos de seu interesse.

A Polícia Federal realizou buscas na sede do governo do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente no gabinete do secretário de governo Affonso Henriques Monnerat do governador Luiz Fernando Pezão. Monnerat estava na função desde 2012, ainda no governo de Sérgio Cabral, e tinha como função realizar a interlocução com a ALERJ e com as prefeituras, além de ser o responsável pela articulação do gabinete do governador com as demais secretarias. Monnerat foi citado na delação do ex-presidente do TCE-RJ, Jonas Lopes, que afirmou ser o secretário o interlocutor do governo no esquema de repasses (pagamento de propina) ao Tribunal, e a quem Pezão, já como governador, tê-lo-ia orientado a procurar para tratar de assuntos relacionados ao esquema.

Por meio da operação "O Quinto de Ouro", foi constatada, assim, a existência de vários ilícitos envolvendo conjuntamente os Poderes Executivo e Legislativo e o TCE do estado do Rio de Janeiro; ilícitos esses que contribuíram para o enfraquecimento do estado, o qual passa por sérias dificuldades para manter funcionado sua estrutura mais básica.

Em virtude do envolvimento de conselheiros do TCE-RJ no escândalo de corrupção revelado pela operação "O Quinto de Ouro" – o que, certamente, coloca sob suspeitas o cumprimento da função precípua dessa Corte, a de auxiliar na fiscalização das contas do Executivo estadual –, os questionamentos que já existiam quanto à forma de investidura no cargo de conselheiro de Tribunal de Contas de Estado, que se dá, como vimos, por indicação política, sendo 5 (cinco) indicados livremente pelo Executivo e pelo Legislativo e dois provindos das carreiras do MPC e da Auditoria do Tribunal de Contas, ganharam força e foram também repercutidos em matérias sobre o caso.

Tal forma de provimento remete ao período colonial, quando os agentes encarregados de fiscalizar o recolhimento do quinto do ouro também eram investidos em suas funções por indicação dos governantes (rei ou governadores das capitanias), o que facilitava a utilização dos poderes e órgãos estatais para a satisfação de interesses pessoais, tanto daqueles que indicavam, quanto daqueles que eram indicados, e quando não de proprietários de minas e comerciantes também envolvidos.

Da mesma forma como ocorria naquela época em relação aos fiscais do quinto do ouro, atualmente, os agentes públicos encarregados de fiscalizar as contas públicas são investidos nos cargos por indicação, sendo escolhidos, em regra, entre ex-políticos, por atuais políticos

(governadores e membros das Assembleias Legislativas), os quais serão fiscalizados, justamente, por aqueles que indicaram para o cargo de conselheiro.

As irregularidades encontradas nas contas do Poder Executivo, por essa razão, não raras vezes, passam despercebidas, propositadamente, pelos membros dos Tribunais de Contas, tal como aconteceu no TCE-RJ, vez que são eles indicados pelos mesmos agentes políticos cujas contas estarão sujeitas ao controle externo, que é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos quais farão parte, sendo escolhidos segundo critérios que consideram o caráter ou, o que é mais comum, a falta dele e a predisposição do escolhido para participar de esquemas de corrupção e favorecimento pessoal.

Apesar da previsão de alguns critérios na Constituição para o preenchimento dos cargos nas Cortes de Contas, esses critérios não têm se revelado suficientes para garantir a investidura de agentes públicos que cumpram com zelo, honestidade e compromisso suas competências e, com isso, coibir a prática de ilícitos.

De acordo com dados da Transparência Brasil (2014):

> A forte politização dos Tribunais de Contas é facilitada por dois fatores. Primeiro, pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a critérios vagos de difícil verificação, como "idoneidade moral", "reputação ilibada" e "notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública".[...]

Na prática, a indicação política é a regra na escolha de conselheiros, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos.

As análises e discussões realizadas até aqui mostram que a forma de investidura (por indicação política) e os critérios de escolha (orientados por filiações políticas e tráfico de influência e satisfação de interesses pessoais) dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados prejudicam a imparcialidade e a independência necessárias ao julgamento justo das contas alusivas à gestão pública.

Os ilícitos cometidos por agentes públicos ou políticos no que se refere à má utilização dos recursos públicos são agravados quando cometidos com a anuência e a participação dos conselheiros dos Tribunais de Contas, causando grandes prejuízos ao erário público. Ademais, a forma de investidura e os critérios de escolha dos conselheiros, da forma como são realizados na prática, colocam em xeque a legitimidade desses tribunais para fiscalizar e controlar os atos

de improbidade praticados por gestores públicos, tornando, assim, ineficaz o controle externo que deve ser executado com seu auxílio.

O comprometimento dos sistemas de controle de interesse público em razão da forma de investidura de agentes fiscais ocorre desde o período colonial, como já mencionamos, quando governadores de capitanias, provedores, superintendentes de minas, guardas-mores se enriqueciam ilicitamente com o contrabando e o descaminho do ouro, em prejuízo do recolhimento do quinto real devido à Coroa Portuguesa. Situação semelhante se verifica nos esquemas de corrupção desvelados pela operação "O Quinto do Ouro", segundo os quais conselheiros do TCE-RJ, em associação com deputados da ALERJ, recebiam propinas para que contas irregulares do Executivo fossem aprovadas e para que licitações e contratos viciados fossem aprovados com aspecto de legalidade. Tal relação entre ambos os períodos da história do Brasil mostra que a corrupção praticada no âmbito da Administração Pública e com envolvimento de agentes públicos e políticos é atemporal no país.

Verificamos, no capítulo precedente, que, no período colonial, as práticas de contrabando de ouro e sonegação do quinto se davam de muitas formas. Governadores de capitanias envolvidos na prática desses ilícitos nomeavam, para os cargos de provedor, superintendente e guarda-mor, sujeitos que pertenciam às elites locais e que estavam dispostos a participar dos esquemas montados. Em associação com comerciantes, mineradores e, por vezes, clérigos, esses agentes públicos criavam Casas de Fundição falsas, precisamente com o objetivo de sonegar o pagamento do quinto, contrabandeando ouro, que era enviado para países europeus. Agentes fiscais corruptos permitiam, ainda, a entrada de mercadorias, escravos e gado sem o recolhimento do quinto devido à Coroa, certamente mediante o recebimento de vantagens indevidas (propinas), pagas por comerciantes e mineradores. Com tais práticas, esses agentes conseguiam acumular vultosas riquezas.

Muitas das relações ilícitas mantidas entre políticos e agentes administrativos responsáveis pela fiscalização do recolhimento do quinto do ouro colonial são atualizadas nos esquemas de corrupção organizados no TCE/RJ. Identificamos que, tal como ocorria naquele período, agentes fiscais – no caso, conselheiros do Tribunal –, indicados por políticos (o governador do estado e membros da Assembleia Legislativa) se associam a particulares (empreiteiros e outros empresários) para a prática de ilícitos que trazem prejuízo ao estado e mediante os quais eles conseguem se enriquecer de forma indevida.

No caso, as posições-sujeito em funcionamento são as mesmas – agente fiscal, negociante e agente político. Apenas os indivíduos que ocupam essas posições-sujeito é que vão variar a depender do período observado: no Brasil Colônia, provedores, superintendentes

no lugar de “agente fiscal”, comerciantes e mineradores no lugar de “negociante” e governadores e membros das Câmaras Municipais no lugar de “agente político”; já no Brasil republicano pós-redemocratização, conselheiros de Tribunais de Contas de Estados no lugar de “agente fiscal”, empreiteiros e empresários no lugar de “negociantes”, e governadores de estado e membros de Assembleia Legislativa no lugar de “agente político”.

As relações que se estabelecem entre esses sujeitos também são as mesmas nos dois períodos: o agente fiscal é indicado pelo agente político para ocupar o cargo – que, em muitos aspectos, mostra-se vantajoso – e, em contrapartida, facilita ou contribui para a prática de ilícitos relacionados ao objeto fiscalizado, nos quais também se encontra implicado o negociante, que, em regra, paga vantagens indevidas aos outros dois sujeitos envolvidos.

Especificamente em relação aos casos investigados na operação “O Quinto do Ouro”, conselheiros do TCE/RJ recebiam propinas para aprovar contratos irregulares firmados entre o governo do estado e empreiteiras e empresas de fornecimento de alimentos, deixando de dar cumprimento à função institucional da Corte, a de zelar pela probidade nos atos de gestão orçamentária da Administração Pública e, com isso, de salvaguardar o interesse público.

Já no período colonial, agentes públicos responsáveis por fiscalizar o recolhimento do quinto do ouro, associados a mineradores e a membros das Câmaras Municipais e, até mesmo, a governadores de capitanias, concorriam para a prática de contrabando e descaminho de ouro, com o objetivo de acumular riquezas em prejuízo do interesse da Coroa.

Em ambos os casos, as práticas ilícitas resultam em prejuízos às contas públicas: na Colônia, às contas da Coroa portuguesa; na atualidade, às contas do estado do Rio de Janeiro.

Com as constantes notícias de casos de corrupção engendrados por agentes públicos e políticos no Brasil, investigações da Polícia Federal, a exemplo da operação “Lava Jato” e da operação “O Quinto do Ouro”, que é um desdobramento da primeira, receberam nomenclaturas que ressaltam algum aspecto dos atos ilícitos praticados pelos investigados. No caso da operação analisada neste trabalho, chamada de operação “O Quinto do Ouro”, sua nomenclatura faz emergir uma memória de atos e fatos que apresentam certo grau de identidade com os atos de corrupção investigados, cumprindo, com isso, o que poderíamos chamar de um dever de memória, na medida em que, pondo em circulação saberes que atestam que a corrupção institucionalizada é uma realidade e um problema nesse país, pode contribuir para maior controle de sua prática, reforçando a ideia de que é necessário combatê-la onde é mais perniciosa: no campo político. Não esquecer para poder combater.

Ricoeur (2007) faz uma digressão acerca de certo dever de memória, postulando que é necessário atravessar os conceitos da epistemologia do conhecimento histórico para alcançar os

conflitos entre memória individual, memória coletiva e memória histórica, e que "não se pode ignorar as condições históricas nas quais o dever de memória é requerido" (RICOEUR, 2007, p. 99). É o 'dever de memória' que, situado no cerne da hermenêutica da condição histórica, promove uma perspectiva passada e futura para as lembranças e os esquecimentos que regem a psicologia de vida coletiva.

O dever de memória é trabalhado por Ricoeur (2007) em referência a uma "dívida" que possuiríamos para com nossos antepassados. "Somos devedores de parte do que somos aos que nos precederam" (RICOEUR, 2007, p. 101), diz ele. Essa dívida se caracterizaria mais como uma espécie de herança. Promovendo deslocamentos nos postulados do autor, é possível relacionar a operação "O Quinto do Ouro" com o cumprimento de um dever de memória que consiste em fazer justiça por meio da lembrança. O fazer justiça através da memória, nesse caso, contudo, aparentemente, apresenta-se como uma ação negativa ou de resultado negativo, na medida em que as lembranças e os saberes que são convocados do passado acabam por mostrar que velhas práticas continuam a orientar as condutas de certos agentes públicos ímprobos, que se revelam, assim, como que herdadas dos que os precederam nas funções que ocupam.

Nessa perspectiva, ou com essa função, poderíamos até pensar que a justiça realizada por meio das lembranças não seria algo desejável. No caso da operação "O Quinto do Ouro", por exemplo, o nome dado às investigações da PF envolvendo atos de corrupção praticados no TCE-RJ, para além da coincidência entre a importância cobrada dos mineradores do Brasil Colônia e a porcentagem paga, a título de propina, aos conselheiros daquela corte para que as contas fossem aprovadas (um quinto do ouro, no primeiro caso, e 20% dos valores dos contratos públicos com alguma irregularidade, no segundo, valores que se equivalem), convoca também uma memória dos atos ilícitos praticados pelos agentes públicos encarregados de fiscalizar a cobrança do quinto no período colonial, nos quais, muitas vezes, conforme vimos, estavam envolvidos os agentes políticos que indicavam os fiscais, mesma situação verificada no TCE-RJ entre os conselheiros e os políticos que os indicaram, além dos mineradores e comerciantes do período colonial e, atualmente, empreiteiros e empresários.

Essa operação que se dá pela memória – de compreensão do presente pelo passado ou de percepção de que muito do que acontece no presente e do que funciona nas pessoas é herança do passado –, apenas aparentemente pode ser tida como algo negativo. Na verdade, compreender as relações que práticas atuais mantêm com práticas passadas, ainda que se trate de práticas ilícitas e indesejáveis, ajuda-nos a melhor entender seu funcionamento, de modo a tornar mais eficaz o combate a tais práticas.

Dessa forma, compreender o modus operandi dos esquemas de corrupção que envolviam mineradores, superintendentes e governadores de capitanias – particulares, fiscais e agentes políticos, portanto, – pode ser muito útil para desvendar os esquemas atuais de corrupção praticados nas Cortes de Contas, que também envolvem particulares (empresários, empreiteiros etc.), fiscais (conselheiros) e agentes políticos (governadores de estado e membros das Assembleias Legislativas) e, com isso, combatê-los.

Esse exercício de memória também nos auxilia a fazer justiça, atribuindo a quem de direito os espólios que formam as práticas herdadas daqueles que nos precederam, ainda que essas práticas, como já dissemos, sejam ilícitas e indesejáveis, e responsabilizando quem deve ser responsabilizado pela reparação dos danos resultantes dessas mesmas práticas.

Em relação às lembranças convocadas pelo nome dado à operação da PF que investiga os atos ilegais praticados por conselheiros do TCE-RJ, há a atualização também de uma memória alusiva à forma como era percebida a cobrança do quinto do ouro no Brasil Colônia, que, embora se revestisse de legalidade, já que se tratava de um direito real, era considerado pelo povo como ato abusivo e usurpador de seu sustento.

Há ainda um deslizamento de sentido em relação à expressão "o quinto do ouro", que, no passado, conquanto pudesse ser percebido pela população como um ato de apropriação indevida pelos excessos na cobrança do tributo, era algo lícito, ao menos do ponto de vista jurídico, e que, no presente, passa a ser associada a uma prática que, sob todos os aspectos, é ilegal, ímproba e imoral.

É nesse sentido que podemos falar no cumprimento de um dever de memória, realizado pela nomenclatura dada à operação da PF e por todas as lembranças que, em decorrência dela, são convocadas e atualizadas. Um dever de se fazer justiça pela lembrança, numa luta para não esquecer as origens de certas práticas ilícitas e que deve conduzir, necessariamente, à imputação a agentes ímprobos da obrigação de reparar eventuais prejuízos a interesses públicos, e também como forma de sanção por atos ilícitos praticados, sem esquecer também que o dever de memória é requerido pelas condições históricas vivenciadas pela comunidade nacional ou pela parte ferida do corpo político, e que, para isso, é preciso atravessar a epistemologia do conhecimento histórico para se chegar à convergência da memória individual, memória coletiva e memória histórica (RICOUER, 2007, p. 99).

Isto posto, analisaremos, no Capítulo 4, sequências discursivas retiradas da mídia eletrônica, que relacionam a operação da PF ao período colonial e questionam a forma de investidura dos conselheiros dos Tribunais de Contas e a corrupção perpetrada por esses agentes

públicos, cuja função é exatamente coibir tais práticas no setor público por meio do controle externo que deve ser exercido com seu auxílio. Para tanto, mobilizamos, como dissemos, conceitos desenvolvidos no âmbito da AD, notadamente a noção de memória discursiva, retomada por Michel Pêcheux ([1983a] 2015a) em seus estudos, e o conceito de lugares de memória discursiva, cunhado por Fonseca-Silva (2007).

4 A OPERAÇÃO "O QUINTO DO OURO": ENCONTRO DE UMA MEMÓRIA E UMA ATUALIDADE

Neste capítulo, analisaremos sequências discursivas (SDs) extraídas de notícias que circularam na *Internet* e que fazem referência à operação "O Quinto do Ouro". Algumas SDs atualizam certas memórias que o nome dado à operação da Polícia Federal convoca, e outras discursivizam sobre a forma de investidura dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e sua possível relação com esquemas de corrupção praticados no âmbito desses órgãos públicos. Para tanto, em 4.2, selecionaremos SDs que relacionam a operação da Polícia Federal ao quinto do ouro do Brasil Colônia; em 4.3, as SDs referentes à forma de investidura no cargo de conselheiro de Tribunal de Contas (por indicação); e em 4.4, aquelas que se referem a atos de corrupção envolvendo membros de Tribunais de Contas, em especial os conselheiros do TCE-RJ investigados e presos na operação "O Quinto do Ouro".

4.1 Considerações iniciais

A pesquisa da qual resultou a presente dissertação teve suas análises, as realizadas sobre as sequências discursivas retiradas de matérias que repercutiram na *Internet* o caso de corrupção envolvendo conselheiros do TCE-RJ, ancoradas em postulados da Escola Francesa de Análise de Discurso (AD), fundada por Michel Pêcheux.

Antes, contudo, de adentrar as análises, que serão realizadas nos próximos tópicos, entendemos ser necessário retomar e aprofundar a abordagem que já iniciamos, na Introdução, acerca da teoria que é mobilizada nas análises e discussões das sequências discursivas que compõem o *corpus* da pesquisa.

Pêcheux ([1983b] 2015b, p. 50), como consignado na Introdução, discute, em *O discurso: estrutura ou acontecimento*, o papel do analista de discurso, postulando que, da perspectiva da AD, interessa a explicitação e a descrição de "montagens, arranjos sócio-históricos de constelações de enunciados", destacando o caráter opaco dos enunciados e o fato de eles não produzirem sentidos unívocos e de as séries em que se organizam estarem sempre abertas à interpretação e à produção de (novos) sentidos.

Para Pêcheux, "todo enunciado é intrinsecamente suscetível de tornar-se outro, diferente de si mesmo, de deslocar discursivamente de seu sentido para derivar para um outro" e é nesse espaço, no qual "todo enunciado, toda sequência de enunciados é [...] linguisticamente descritível como uma série (léxico-sintaticamente determinada) de pontos de deriva possíveis,

oferecendo lugar à interpretação", que a AD se propõe a trabalhar (PÊCHEUX, [1983a] 2015b, p. 53).

Em relação à opacidade do enunciado, Pêcheux ([1983b] 2015b) afirma que

> sua materialidade léxico-sintática [...] imerge esse enunciado em uma rede de relações associativas implícitas - paráfrase, implicações, comentários, alusões, etc. - isto é, em uma série heterogênea de enunciado, funcionando sob diferentes registros discursivos, e com uma estabilidade lógica variável (PÊCHEUX, [1983b] 2015b, p. 23).

Segundo Pêcheux ([1983b] 2015b), nenhum enunciado é independente; está interligado em uma rede de relações para que faça sentido ou para que seja compreendido, e um mesmo enunciado pode apresentar distintas interpretações, sendo o elo que irá garantir a compreensão, além de permitir que as filiações históricas se organizem em memórias e que as relações sociais organizem-se em redes de significantes.

Assim, para Pêcheux ([1983b] 2015b), o sentido não está no enunciado (materialidade linguística), mas, sim, nos elos que um enunciado mantém com outro(s) enunciado(s), estabelecendo-se por meio de relações, que, por sua vez, ocorrem no interior de formações discursivas específicas[18], constituídas de posições-sujeito.

Em AD, o sujeito que interessa não é o sujeito pragmático, ou sujeito empírico. Toma-se o sujeito como posição. Daí a noção de posição-sujeito, que Orlandi (1999) retrabalha, com fundamento em Pêcheux ([1975], 2009), definindo-a como um modo de subjetivação, de pensar e falar sobre determinados objetos (um lugar de funcionamento, portanto) e que pode ser ocupado por qualquer pessoa que com ele se identifique.

Ainda em *O discurso: estrutura ou acontecimento*, Pechêux ([1983b] 2015b, p. 57) vai dizer que a posição de trabalho evocada em referência à AD supõe que, por meio de "descrições regulares de montagens discursivas, se possa detectar os momentos de interpretações enquanto atos que surgem como tomadas de posição, reconhecidas como tais, isto é, como efeitos de identificação assumidos e não negados".

É exatamente nessa perspectiva que tomamos os atos de interpretação realizados nas sequências discursivas analisadas neste capítulo: como tomadas de posição assumidas e não negadas. No caso, posições-sujeito que os indivíduos por meio do qual realizam os atos de

[18] "Segundo Michel Pêcheux, as palavras não têm um sentido ligado a sua literalidade, o sentido é sempre uma palavra por outra, ele existe nas relações de metáfora (transferência) acontecendo nas formações discursivas que são seu lugar histórico provisório" (ORLANDI, 2005, p. 11).

interpretação ocupam para falar sobre determinados objetos de discurso e se encontram, assim, funcionando nos textos que são analisados (descritos e interpretados).

Pêcheux ([1983b] 2015a) retoma ainda, como também discutimos na Introdução, a noção de memória discursiva, definindo-a como

> [...] aquilo que, face a um texto que surge como acontecimento a ler, vem restabelecer os "implícitos" (quer dizer, mais tecnicamente, os pré-construídos, elementos citados e relatados, discursos-transversos, etc.) de que sua leitura necessita: a condição do legível em relação ao próprio legível (PÊCHEUX, [1983a] 2015a, p. 46).

Também de acordo com Pêcheux ([1983b] 2015a), a memória é um espaço não homogêneo, por meio do qual já ditos são retomados, confrontados, contraditados:

> [...] uma memória não poderia ser concebida como uma esfera plena, cujas bordas seriam transcendentais históricos e cujo conteúdo seria um sentido homogêneo, acumulado ao modo de um reservatório: é necessariamente um espaço móvel de divisões, de disjunções, de deslocamentos e de retomadas, de conflitos de regularização... Um espaço de desdobramento, réplicas, polêmicas e contra-discursos (PÊCHEUX, [1983a] 2015a, p. 50).

Assim, a memória também faz parte da produção de efeitos de sentidos, na medida em que se constitui dos vários já ditos, pré-construídos, discursos transversos que formam os discursos, sendo que é, no interior dos discursos edas posições-sujeito em funcionamento, que esses já ditos adquirem sentido.

Nos textos que discursivizam sobre a operação “O Quinto do Ouro” na *Internet*, podem ser analisadas diferentes filiações de sentidos que, segundo Orlandi (2009, p. 29-30), remete-nos a memórias e a circunstâncias que mostram que os sentidos não estão apenas nas palavras, nos textos, mas na relação com a exterioridade, nas condições em que eles são produzidos e que não dependem das intenções dos sujeito. Não se trata, assim, dos dizeres de mensagem a serem interpretados, mas de efeitos de sentido produzidos na relação entre enunciados (entre o que é dito aqui e acolá) e em determinadas condições. Constitui-se o papel do analista de discurso o de identificar os sentidos assim produzidos e as condições dessa produção.

Como informamos na Introdução, na pesquisa que resultou nesta dissertação, também partimos dos postulados de Fonseca-Silva (2007), autora que cunha a noção de *lugares de memória discursiva*, promovendo deslocamentos nos conceitos de *lugar de memória* (HALBWACHS, 1925, 1950; NORA, 1984), *domínios de memória* (FOUCAULT, 1969) e

memória discursiva (COURTINE, [1981] 2009), para pensar as mídias como lugares de memória discursiva na sociedade contemporânea.

De acordo com a autora, toda materialidade simbólica de significação, isto é, toda materialidade significante constitui-se como lugar de memória discursiva e, como tal, também como lugar de interpretação, ocorrendo quase sempre de a sua estrutura, como memória, ser reorganizada, mediante gestos de deslizamento de sentidos, que darão novos contornos e novas feições aos saberes que dela fazem parte.

As sequências discursivas extraídas das notícias que repercutiram o caso de corrupção envolvendo conselheiros do TCE-RJ, assim como os textos da mídia de uma maneira geral, podem desempenhar papel relevante no processo de construção social e nos modos de pensar da sociedade, estabelecendo ligações entre os acontecimentos atuais sobre os quais discursivizam e os saberes mnemônicos relacionados a algum caso ou fato histórico que esses acontecimentos convocam e que já põem em circulação, como excesso de memória na luta contra o esquecimento – especificamente em relação à operação "O Quinto do Ouro" e toda a repercussão do caso na *Internet*, contra o esquecimento de casos de corrupção.

Essas sequências discursivas são tomadas neste trabalho, exatamente, como lugares de memória discursiva, cujos gestos de interpretação e efeitos-sentido deles decorrentes permitem identificar o funcionamento de modos de subjetivação – posições-sujeito, portanto, – que se configuram como modos de pensar sobre os objetos que são convocados ao debate pelo caso presente e pelo caso passado, a exemplo da "corrupção".

As sequências discursivas analisadas neste capítulo foram organizadas em séries de acordo com os objetos tratados, os efeitos de sentido produzidos, as memórias convocadas ou atualizadas e as posições-sujeito em funcionamento.

4.2 O quinto do ouro do Brasil Colônia e a operação da Polícia Federal

Na materialidade das sequências discursivas analisadas no presente tópico, há repetição, retomadas, modificações e atualizações que produzem efeitos-sentido sobre a corrupção em órgãos de fiscalização no Brasil. A SD 03 tem também como objeto o quinto do ouro do Brasil Colônia, atualizando a memória da cobrança do valor equivalente a 20% do ouro extraído das minas naquela época, e que era pago, a título de direito real, à Coroa Portuguesa, como vimos no segundo capítulo, e da forma como se dava a fiscalização dessa cobrança na estrutura administrativa daquele período.

Série I

(SD 01) Segundo as investigações, o esquema de cobrança de propina desviava até 20% de contratos com órgãos públicos para integrantes do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa do Rio (O GLOBO, 2018).

(SD 02) Deflagrada nesta quarta-feira (29), a Operação Quinto do Ouro apura um esquema de propina que pode ter desviado até 20% de contratos com órgãos públicos para autoridades públicas, sobretudo membros do TCE-RJ e da Alerj (G1, 2017).

(SD 03) O nome da operação é uma referência à figura histórica do "Quinto da Coroa", um imposto correspondente a 20% que a Coroa Portuguesa cobrava dos mineradores de Ouro no período do Brasil Colônia. Uma das mais conhecidas formas de recolhimento ocorria mediante a obtenção de "certificados de recolhimento" pelas casas de fundição. Apesar do rigor na criação de uma estrutura administrativa e fiscal, visando, sobretudo a cobrança dos quintos, o imposto era desviado (EXTRA GLOBO, 2017)[19].

(SD 04) O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro informou nesta quarta-feira, 29, que a sessão plenária prevista para acontecer nesta quinta-feira, 30, foi suspensa 'por falta de quórum'. Cinco dos sete conselheiros da Corte de Contas foram alvos de mandado de prisão temporária na Operação O Quinto do Ouro, deflagrada nesta quarta (ESTADÃO, 2017).

(SD 05) Já na Operação O Quinto do Ouro, o MPF denunciou um esquema de venda de decisões no TCE-RJ. Cinco conselheiros do órgão foram presos em março do ano passado. As prisões foram revogadas, mas eles permaneceram afastados do cargo (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Segundo Orlandi (2009, p. 26), um objeto simbólico (enunciado, texto, pintura, música etc.) produz sentido e, pela análise que consiste em descrever e interpretar esse objeto, mostrando os gestos de interpretação/significação (considerados como todos de posição) (PÊCHEUX, [1983a] 2015a) nele realizados, é possível identificar quais posições-sujeito estão em funcionamento.

As SDs 01 e 02 estão em relação interparafrástica e põem em circulação a notícia de que, após as investigações da PF, teria sido constatado que o esquema de corrupção que envolve conselheiros do TCE-RJ desviou dos cofres públicos valores que chegam a até 20% do valor

[19] As formulações da Série I possuem como fonte original o *site* da Polícia Federal. Nesse sítio, foi noticiada a operação "O Quinto do Ouro", tal como ela se desenvolveu, os crimes imputados aos acusados, então suspeitos/investigados, e a justificativa pela escolha do nome. Essas formulações foram replicadas em outros *sites*, a exemplo do "Extra Globo". No *site* da Polícia Federal, consta que "o nome da operação é uma referência à figura histórica do "Quinto da Coroa", um imposto correspondente a 20% que a Coroa Portuguesa cobrava dos mineradores de Ouro no período do Brasil Colônia. Uma das mais conhecidas formas de recolhimento ocorria mediante a obtenção de certificados de recolhimento pelas casas de fundição. Apesar do rigor na criação de urna estrutura administrativa e fiscal, visando sobretudo à cobrança dos quintos, o imposto era desviado. Afonso Sardinha, o moço, em seu documento (1604) declarou que guardava o ouro em pó em vasos de barro. Outro uso comum era o de imagens sacras ocas para esconder o ouro (daí a expressão "santo do pau oco") (POLÍCIA FEDERAL, 2017).

total de contratos de empresas privadas com órgãos públicos firmados por meio de licitações fraudulentas. Essa porcentagem, por corresponder a um quinto do valor dos contratos e estar relacionada a esquema de corrupção, produz um efeito de memória que remete ao período colonial, quando havia a cobrança da quinta parte do ouro extraído das minas e a prática de atos que visavam à sonegação do "imposto".

Essa cobrança, realizada a título de direito real, era compulsória e lícita, mas havia a prática de contrabando e descaminho, empregada como meio de burlar o pagamento do quinto. Na operação da PF, o quinto do ouro – de origem histórica lícita – foi associado a práticas ilegais, de corrupção, o que, sem conhecimento dos fatos históricos, pode levar à equivocada compreensão de que, também entre os séculos XVI a XVIII, no Brasil, a cobrança do quinto era ilegal, ilícita.

Em AD, compreende-se que uma mesma materialidade discursiva pode produzir diferentes efeitos de sentidos, a depender da posição de sujeito em que é produzida ou interpretada. Nessa perspectiva, sequências discursivas de textos virtuais, que repercutiram o caso na *Internet*, podem produzir deslizamento de sentido em torno da cobrança compulsória do quinto: no período colonial, a quinta parte cobrada sobre a extração do ouro, a quantidade de escravos e o número de cabeças de gado que o minerador possuía era legalmente estabelecida como direito real, consoante a legislação do período (Ordenações Manuelinas e Filipinas), não obstante pudesse ser considerada abusiva e uma forma de o rei usurpar o que era conquistado pelo povo. Ocorre que, mediante gestos de interpretação que associam o quinto colonial às propinas recebidas pelos conselheiros do TCE-RJ, a cobrança dessa "taxa" pode assumir feição ilegal.

Naquela época, a ilegalidade ficava por conta dos ilícitos associados ao contrabando e descaminho de ouro, praticados, inclusive, como vimos, com a participação de provedores e superintendentes, que eram os agentes públicos responsáveis por fiscalizar a cobrança do quinto, e também de membros das Câmaras Municipais e de governadores de capitanias.

Na Série I, as materialidades – sequências discursivas – analisadas mostram ainda que a porcentagem cobrada ou recebida pelos conselheiros do TCE-RJ para participarem do esquema de corrupção, apesar de corresponder ao quinto, é, de fato, indevida e ilegal, pois contraria o que dispõe a legislação pátria a respeito, que a define como ato de improbidade administrativa, passível de punição – a conhecida propina. Tal prática ímproba causa prejuízos ao povo, na medida em que retira dos cofres públicos recursos que seriam utilizados em benefício da coletividade, conforme registram algumas sequências discursivas.

A operação “O Quinto do Ouro”, notadamente sua nomenclatura e atos de fala que a tomem como objeto no interior de posições-sujeito específicas, pode ainda convocar uma memória sobre o modo de organização das estruturas administrativas e fiscais do Brasil Colônia – as Casas de Fundição, os registros fiscais etc. –, locais onde era calculado o valor do quinto do ouro sobre o montante declarado, recebendo os mineiros, após o pagamento do imposto, os chamados “certificados de recolhimento”.

Essa necessidade de legislar sobre a administração das minas, com a criação de estruturas administrativas e fiscais, surgiu não só do fato de que era preciso controlar a arrecadação do quinto, mas, também, da necessidade de exercer controle sobre a descoberta de novas minas de ouro e pedras preciosas, buscando-se evitar o contrabando desses produtos.

A discursivização apresentada pela SD 03 nos permite ainda questionar, consoante o estabelecimento de um paralelo, a eficácia das estruturas administrativas e fiscais dos Tribunais de Contas dos Estados, criados, após a redemocratização, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício da função de realizar o controle externo da atividade administrativa do Poder Executivo, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos estados e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

O que vemos é que, apesar da estruturação normativa e mesmo física dessas Cortes de Contas, com as funções e prerrogativas discutidas no Capítulo 3, é possível verificar a ocorrência de desvios de recursos públicos que “não” são identificados pelas Cortes de Contas, e que são praticados por autoridades públicas com a anuência dos responsáveis por exercer a fiscalização, da mesma forma como acontecia no período colonial, quando provedores, superintendentes e governadores praticavam atos ilícitos para facilitar o contrabando de metais e pedras preciosos e, com isso, obter algum tipo de benefício próprio.

No encontro da memória do quinto do ouro colonial com a atualidade das atividades da operação “O Quinto do Ouro”, promovido, em parte, pelos textos e gestos de interpretação que repercutiram o caso de corrupção investigado pela PF no TCE-RJ, identificam-se efeitos de memória sobre um agir corrupto por parte de agentes públicos, que remete ao período colonial, a exemplo do que ocorre na SD 03, indicando a corrupção como uma prática constante e atemporal na atividade política brasileira, o que também foi por nós discutido.

Na SD 04, a prisão dos conselheiros na operação “O Quinto do Ouro” produz um efeito-sentido de prejuízo ao funcionamento do TCE/RJ. Nessa sequência discursiva, em razão da falta de quórum que ocasionou a suspenção da sessão plenária, não foram praticados atos

necessários ao exercício das atividades inerentes a esse órgão, tais como os ligados ao exercício do controle efetivo das contas públicas, lembrando que a função precípua dos conselheiros é garantir a lisura na gestão de bens e recursos públicos em prol da coletividade. O uso desses recursos deve obedecer a princípios e critérios definidos por lei.

Na SD 05, identificamos um efeito-sentido de corrupção perpetrada pelos conselheiros presos na operação "O Quinto do Ouro", produzido em "o MPF denunciou um esquema de venda de decisões no TCE/RJ". Nessa sequência discursiva, é ainda produzido um efeito-sentido de desvio de função praticado pelos conselheiros, que utilizam das prerrogativas inerentes ao cargo para receberem vantagem ilícita e não para cumprir sua missão institucional, conforme pode ser identificado na formulação *"o MPF denunciou um esquema de* ***venda de decisões*** *no TCE-RJ"*, quando, ao receber propina, os conselheiros proferem decisões que beneficiam aqueles que "financiaram" o ilícito.

Os conselheiros têm o importante papel de proteger o bem público, com a função de apreciar as contas do Poder Executivo, dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, além dos prefeitos e presidentes de Câmaras dos 91 municípios fluminenses, quando no exercício da administração *stricto sensu*, ou seja, na prática dos atos de gestão.

As SDs 01 e 02, por serem constituídas de formulações que denunciam o fato de membros do TCE-RJ terem auferido vantagens indevidas em função do mau uso dos cargos, em associação com membros da ALERJ, igualmente, têm como efeito-sentido o de estabelecer relações entre a atuação ilícita de conselheiros e a prática de corrupção no campo político (isto é, aquela perpetrada por agentes políticos).

4.3 A forma de investidura de agentes fiscais e o favorecimento: atualização de uma memória

As sequências discursivas que compõem a Série II discursivizam sobre as funções institucionais dos Tribunais de Contas do Estado e sobre a forma de investidura nos cargos de conselheiros:

> **Série II**
>
> (SD 06) O Tribunal de Contas é um órgão de apoio ao Poder Legislativo. É responsável por fiscalizar a gestão de recursos públicos do estado e dar transparência às ações do governo. Os conselheiros são nomeados pelo governador do estado (G1, 2017).

> (SD 07) Responsáveis por fiscalizar e julgar o uso de recursos públicos, 80% dos integrantes de tribunais de contas chegaram aos cargos após exercer mandatos eletivos ou altas funções em governos. O levantamento é da ONG Transparência Brasil, que atribui à "forte politização" dessas cortes a ineficiência no controle das atividades de governadores, prefeitos, secretários e outros gestores públicos (DOM TOTAL, 2017).
>
> (SD 08) Salário de R$ 30 mil, mandato vitalício e indicação política. O que fazem os conselheiros do TCE? (UOL, 2017).
>
> (SD 09) Com salário de R$ 30 mil, carreira vitalícia e direito a empregar até 20 cargos comissionados, o cargo de conselheiro do TCE (Tribunal de Contas do Estado) é um dos mais cobiçados do Rio de Janeiro. Para concorrer é preciso ser aprovado em votação pela ALERJ ou então ser indicado pelo Governador e sabatinado pela Casa (UOL, 2017).
>
> (SD 10) Todos os cinco conselheiros presos pela operação quinto do ouro, pela PF, foram eleitos pelos deputados da Alerj. Jonas Lopes, presidente licenciado do Tribunal e responsável pelo acordo de delação premiada que resultou na operação citada, chegou ao cargo após ser indicado pelo então governador Anthony Garotinho (UOL, 2017).

Estas sequências são atravessadas por uma regularidade quanto à forma de investidura dos conselheiros do Tribunal de Contas, qual seja, indicação política, o que produz um efeito-sentido de prejuízo ao exercício da atividade de fiscalização exercida por esses conselheiros. Isto é: pela forma de ingresso na função pública, estariam vinculados aos interesses dos "padrinhos", aqueles que os indicaram para a função, tornando-se, assim, sujeitos a questionamentos, pareceres e julgamentos das contas por eles apreciadas.

Como mencionamos, pela Constituição Federal de 1988, a forma de investidura dos conselheiros dos Tribunais de Contas é realizada por indicação do governador do estado e da Assembleia Legislativa. A função precípua desses agentes é realizar o controle externo quanto ao uso e emprego dos recursos públicos, quanto às contratações realizadas pelos órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta, estando sujeitas a esta fiscalização as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A SD 06 produz um efeito de comprometimento da eficiência e lisura na fiscalização realizada por conselheiros que assumiram os cargos para fiscalizar a gestão do governo do estado e que foram indicados pelo próprio governador, ou seja, foram indicados para fiscalizar, justamente, quem os indicou. Isso é verificado nas formulações "é responsável por fiscalizar a gestão de recursos públicos do estado e dar transparência às ações do governo" e "os conselheiros são nomeados pelo governador do estado". O efeito de comprometimento das

ações desses agentes é somado ao efeito de favorecimento entre eles e o chefe do poder executivo fiscalizado.

A SD 07 repete e atualiza o que é dito em relação à forma de investidura dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e produz o mesmo efeito de comprometimento da eficiência no controle das contas de gestores públicos. Esse comprometimento decorre da interferência política na escolha dos integrantes dessas cortes, que, em sua maioria, antes de assumirem o cargo, eram detentores de mandatos eletivos ou de cargos de destaque em governos. Ainda nessa formulação, também é possível identificar o efeito de favorecimento e o apadrinhamento político entre fiscais e fiscalizados com o objetivo de viabilizar esquemas ilícitos, mantendo a impunidade em relação aos atos ilegais praticados.

Na materialidade das SDs 08 e 09, interparafrásticas, produzindo, portanto, o mesmo efeito-sentido, podemos identificar a produção de um efeito-sentido de ser vantajoso o cargo de conselheiro ante os privilégios representados por altos salários, garantia constitucional de vitaliciedade e possibilidade de nomear uma quantidade elevada de pessoas para ocupar cargos comissionados, além do fato de que, ingressando no cargo por indicação, não há exigência de prévia aprovação em concurso público, a qual se aplica à maioria dos ocupantes de cargos e empregos públicos. Na SD 08, identificamos, ainda, um efeito-sentido de questionamento quanto à relevância da função de conselheiros, diante da consideração dos benefícios de ordem econômica e pessoal que lhes são garantidos, o que pode ser observado na formulação interrogativa “o que fazem os conselheiros do TCE?”, que vem logo após as referências ao valor dos salários e à natureza do cargo (vitalício).

Já a SD 10 repercute o caso de corrupção investigado no âmbito da operação “O Quinto do Ouro”, pondo em circulação um efeito-sentido de comprometimento do exercício da função dos conselheiros, por serem investidos no cargo por meio de indicação política. Todos aqueles que foram presos na operação chegaram ao cargo de conselheiro após indicação da ALERJ, sendo que o próprio delator do esquema montado no TCE/RJ também chegou ao cargo após ser indicado pelo governador do Rio de Janeiro à época, Anthony Garotinho.

A Série III é formada por sequências discursivas que têm como objeto críticas feitas à forma de investidura de cinco dos sete conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, que são livremente escolhidos e indicados pelo governador e pela Assembleia Legislativa do Estado, conforme prevê o Enunciado nº 653, da Súmula do STF.

Série III

> (SD 11) A operação reacendeu a discussão sobre os critérios de nomeação dessas autoridades e sobre a criação de um conselho para controlar sua atuação, ainda inexistente. "O caso do TCE-RJ assusta por sua dimensão, mas não é fato isolado", afirma o procurador de contas Júlio Marcelo de Oliveira, que atua perante o Tribunal de Contas da União (TCU) e preside a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon). (DOM TOTAL, 2017).
>
> (SD 12) A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que representa os conselheiros, admite que o atual sistema de indicações favorece a ingerência política. O presidente da entidade, Valdecir Fernandes Pascoal, também defende uma mudança na legislação para que a maioria dos integrantes passe a ser, obrigatoriamente, dos quadros técnicos das instituições. Na semana passada, ele apresentou ao Congresso uma proposta de emenda à Constituição que institui um conselho para fiscalizar a atuação dessas autoridades (DOM TOTAL, 2017).
>
> (SD 13) "Na prática, a formação dos colegiados dá muito poder ao Executivo e ao Legislativo, que, em geral, estão alinhados", afirmou a coordenadora de Projetos da Transparência Brasil, Juliana Sakai, uma das responsáveis pela pesquisa. Ela disse que a indicação para os tribunais é cobiçada pelos políticos por causa dos inúmeros privilégios dos cargos - que são vitalícios e incluem remuneração de desembargador, prerrogativas de magistrado e foro perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). "Eles ganham uma ótima aposentadoria política e têm mais do que agradecer aos que apadrinharam a indicação" (DOM TOTAL, 2017).

A espetacularização midiática do caso de corrupção investigado na operação "O Quinto de Ouro" amplia as possibilidades de produção de efeito-sentido ligado ao excesso de memória, tal como esse tema é trabalho por Ricoeur (2007). O excesso de memória como luta contra o esquecimento, na medida em que a discursivização, que é então realizada, contribui para a formação de uma memória sobre a corrupção nos órgãos públicos brasileiros e como pode, em alguns casos, estar ligada à forma como os agentes públicos envolvidos ascendem ao cargo. Lembrar para não esquecer e não esquecer para combater.

Na SD 11, com apoio na denominação dada à operação da PF, "O Quinto do Ouro", também pode ser atualizada a memória da forma como se dava a investidura das autoridades públicas responsáveis por fiscalizar a cobrança do quinto: por indicação. De igual maneira ocorre com os conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado, o que é visto com suspeição pelos constantes envolvimentos de conselheiros em atos de corrupção, em que também se encontram envolvidos aqueles que os indicaram.

Verificamos que formulações da SD 12 produzem o efeito-sentido de que a corrupção nas Cortes de Contas é favorecida pelo critério de escolha dos conselheiros, que se dá por indicação, sendo cinco dos sete conselheiros livremente escolhidos, e que ignora requisitos técnicos que seriam indispensáveis para a investidura no cargo. A SD 10, última sequência da

Série II, produz o mesmo efeito-sentido ao ressaltar o fato de todos os conselheiros presos do TCE-RJ terem sido indicados pela ALERJ.

Voltando à análise das sequências da Série III: na SD 12, a afirmação da necessidade de "mudança na legislação para que a maioria dos integrantes passe a ser, obrigatoriamente, dos quadros técnicos das instituições" atualiza o efeito-sentido de que a atual forma de investidura da maioria dos conselheiros dos Tribunais de Contas do Estados prejudica o cumprimento da função institucional desses órgãos, que é o de salvaguardar o erário público de atos de apropriação indébita e depredação por parte dos agentes responsáveis por sua administração.

A solução para esse problema e a garantia de uma gestão eficiente dos recursos públicos ocorreriam com a criação de um conselho para a fiscalização da atuação dos conselheiros e com a alteração da legislação atinente à forma de investidura desses agentes no cargo, passando a maioria a ser nomeada entre os integrantes dos quadros técnicos do Tribunal, que ingressam na função após aprovação em concurso público. Esse tipo de processo seletivo tem por objetivo selecionar os candidatos mais capacitados tecnicamente a exercer o cargo ao qual almejam, e a impessoalidade é uma das características desse processo.

Na SD 13, as falas da coordenadora de Projetos da Transparência Brasil também estabelecem relações entre o modo como se dá a investidura no cargo de conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados e os favorecimentos que os indicados fazem aos que lhes apadrinharam, como pagamento das vantagens auferidas com a assunção do cargo, produzindo também o efeito-sentido de que a investidura no cargo, quando se dá por indicação livre, compromete a imparcialidade e a lisura com que deveriam atuar os conselheiros. Há também um efeito de fragilidade no funcionamento do órgão deliberativo dos Tribunais de Contas e de suspeição em relação à independência e isenção dos membros dessas Cortes, haja vista que avaliarão as contas de quem os indicou, seus padrinhos, pertencentes a órgãos da administração pública, sem a necessária imparcialidade.

Nesse aspecto, verificamos que o critério adotado pelas Constituições dos Estados e referendado pelo Enunciado nº 653, da Súmula do STF, para a escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais, afeta o funcionamento e a isonomia desses órgãos, haja vista que os conselheiros são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo do Estado e, também, pelos deputados da respectiva Assembleia Legislativa, o que acaba por vinculá-los aos interesses daqueles que os indicaram, a exemplo do que aconteceu no estado do Rio de Janeiro, no caso investigado na operação "O Quinto do Ouro". Essa situação causa a sensação de ser frágil e ineficaz o controle externo das atividades administrativas do estado, que é exercido, como dissemos, com o auxílio das Cortes de Contas.

Nas sequências discursivas, essa fragilidade vem como efeito das críticas ao critério de escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, que é apontado como fator facilitador dos desvios de função praticados nessas instituições, cujos membros, não raras vezes, envolvem-se em práticas de corrupção.

Nas SDs 11, 12 e 13, identificamos, assim, os mesmos enunciados (efeitos-sentidos) produzidos com base em diferentes formulações, atravessadas por um discurso segundo o qual haveria interferência política nos Tribunais de Contas dos Estados, em razão da forma como os membros ascendem ao cargo. A indicação, feita por agentes políticos, os mesmos que serão, futuramente, fiscalizados, comprometeria a atuação das Cortes de Contas estaduais, vez que os indicados se sentiriam "obrigados" a atender os interesses dos "padrinhos", dadas as vantagens e benefícios auferidos com a assunção ao cargo. A corrupção decorrente dessa situação seria generalizada, isto é, não se restringe ao caso investigado no TCE/RJ, a justificar a mudança sugerida na legislação sobre a forma de ingresso dos conselheiros no cargo.

Conforme discutimos no Capítulo 3, a Constituição Federal de 1988, no art. 70, prevê que a fiscalização da administração pública será realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo que realiza o julgamento da gestão de todos os órgãos da União. No entanto, em nenhum dispositivo constitucional, há especificação quanto ao órgão com competência para fiscalizar os Tribunais de Contas, muito embora o parágrafo único do mesmo art. 70, da CF/88, disponha que:

> Art. 70. [...].
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Não que não exista previsão, no ordenamento jurídico, quanto ao órgão responsável por fiscalizar e julgar a gestão financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas, em relação aos atos de mera administração – no caso dos Tribunais de Contas dos Estados, esse órgão é a Assembleia Legislativa. O que falta é a previsão de um órgão, estranho a essa relação "indicado x quem indica", para fiscalizar as Cortes no desempenho de sua missão institucional de fiscalizar e julgar as contas da Administração Pública, em seus atos de gestão.

Essa lacuna na legislação brasileira contribui para a ineficácia do controle externo da Administração Pública no modelo atual. A operação "O Quinto do Ouro" também reacendeu a discussão sobre a necessidade de haver fiscalização quanto à atuação institucional dos membros

dos Tribunais de Contas, autoridades públicas que são, a exemplo do que ocorre em relação aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, que dispõem de conselhos nacionais, respectivamente, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, com atribuições, inclusive, para punir atos de corrupção praticados por magistrados, promotores, procuradores etc.

Até mesmo a fiscalização dos atos de gestão financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas, que, por serem órgãos da Administração Pública também devem apresentar as contas para apreciação e julgamento, há de ser realizada de maneira mais eficaz, de modo a evitar ou coibir casos de desvios ou malversação de verbas públicas a eles destinadas.

Como vimos no Capítulo 3, o TCE/RJ dispõe de um fundo, constituído também por recursos públicos – o Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas –, criado com a finalidade de apoiar programas e projetos de desenvolvimento e capacitação dos recursos humanos do TCE/RJ. A operação "O Quinto do Ouro" constatou a utilização irregular de recursos desse fundo, transferidos à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP) para pagamento de dívida com fornecedores de alimentos, sendo que, para viabilizar a utilização desse fundo especial pelo estado, os conselheiros presos na operação da PF receberam uma porcentagem por contrato faturado (propina).

Eventuais falhas no controle dos atos de gestão, de gerenciamento de recursos, praticados pelos Tribunais de Contas dos Estados – a exemplo do que ocorreu no estado do Rio de Janeiro, em relação aos desvios de recursos do fundo do TCE – acabam por facilitar a utilização de recursos públicos para o atendimento de interesses pessoais e para a prática de atos de improbidade administrativa. As formulações que compõem as sequências discursivas da Série III, que estão em relação interparafrástica, produzem um efeito-sentido de que também falta controle sobre os atos fiscalizatórios praticados pelos membros dos Tribunais de Contas, isto é, sobre aqueles ligados ao cumprimento da missão institucional.

Outrossim, todas as sequências discursivas das Séries I, II e III, analisadas até aqui, apresentam repetições, retomadas e atualizações, que produzem efeitos de memória sobre a presença marcante do patrimonialismo na política e nas instituições brasileiras. Caracterizado como apropriação privada dos recursos do Estado pelos detentores de cargos públicos ou pertencentes ao setor privado, o patrimonialismo, oriundo do período colonial, passando pelos primeiros anos da República, persiste até os dias atuais, encontrando-se presente na estrutura administrativa do país. Essa memória foi atualizada pela operação "O Quinto do Ouro", notadamente no que tange à escolha daqueles que exercem o controle externo da aplicação dos recursos públicos, que continuam a ser indicados por agentes políticos, tal como ocorria no

Brasil Colônia, quando os agentes fiscais encarregados de zelar pelos interesses da Metrópole portuguesa no recolhimento do quinto também eram investidos nos cargos por indicação política, não raras vezes, envolvendo-se em práticas corruptas, como o comércio ilegal (contrabando e descaminho) de produtos brasileiros, entre eles, o ouro.

4.4 Memória e corrupção nos órgãos de controle externo: prática permanente e generalizada

As sequências discursivas da próxima série repercutem as práticas de corrupção de que são acusados os cinco integrantes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, presos na Operação "O Quinto de Ouro"[20]:

Série IV

(SD 14) O ex-diretor da Odebrecht disse que acertou, então, o pagamento ao ex-presidente do TCE-RJ de R$ 4 milhões, em quatro parcelas de R$ 1 milhão. Em troca, o edital seria aprovado (G1, 2017).

(SD 15) Os conselheiros são acusados de receber propina em troca de favorecer empresários em julgamentos no TCE-RJ no governo Sergio Cabral (O GLOBO, 2018)

(SD 16) Executivos da construtora Andrade Gutierrez disseram que o ex-secretário de governo de Sérgio Cabral, Wilson Carlos, exigiu o pagamento de 1% do valor da obra do Maracanã, para que o TCE "não criasse problemas". Segundo os executivos, o dinheiro seria encaminhado para o presidente do órgão, identificado como Nolasco (UOL, 2017)

(SD 17) Ex-presidente do TCE-RJ é investigado por pedir propina pela aprovação do edital de concessão do Maracanã (G1, 2017).

(SD 18) Só a propina paga pelas obras do Maracanã é estimada em R$ 7 milhões. Os conselheiros também são acusados de fazer vista grossa na fiscalização das empresas de transporte coletivo do estado (O GLOBO, 2018)

(SD 19) O acordo envolvia o pagamento de R$ 70 mil para cinco conselheiros do tribunal. Segundo Jonas Lopes, o elo entre os conselheiros e os empresários era Picciani, então presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

(SD 20) Ex-presidente do TCE-RJ, Jonas Lopes, acertou delação premiada e denunciou outros conselheiros do tribunal (G1, 2017).

---

[20] Os alvos da operação O Quinto do Ouro são investigados por fazerem parte de um esquema de pagamentos de vantagens indevidas que pode ter regularmente desviado valores de contratos com órgãos públicos para agentes do Estado, em especial membros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. As informações que embasaram a decisão do Superior Tribunal de Justiça tiveram origem numa colaboração premiada realizada entre dois investigados e a Procuradoria Geral da República, além de outros elementos indiciários relacionados à investigação (POLÍCIA FEDERAL, 2017).

> (SD 21) De acordo com o MP-RJ, que utilizou elementos da delação premiada do ex-presidente do TCE-RJ Jonas Lopes, os quatro conselheiros enriqueceram ilicitamente durante o período em que ocuparam os cargos. Lopes e os quatro conselheiros afastados, segundo a ação, "praticaram diversos e reiterados atos de improbidade administrativa ao usarem seus cargos como instrumentos de corrupção, de forma sistêmica, ao longo de vários anos". Em depoimentos complementares dados ao MP-RJ, o ex-conselheiro Jonas Lopes detalhou as denúncias contidas em sua colaboração premiada no âmbito da Lava-Jato. Segundo ele, os esquemas de corrupção na corte ocorrem pelo menos desde o fim dos anos 1990. Após sua entrada no TCE-RJ, em 2000, Lopes afirma ter participado de esquemas permanentes de pagamento de propinas articulados por três presidentes - Graciosa, entre 2001 e 2006; Nolasco, de 2007 a 2010; e o próprio Jonas Lopes, entre 2011 e 2016 (O GLOBO, 2018).
>
> (SD 22) Além da cobrança de propinas, os conselheiros são investigados por receber valores indevidos por contratos do estado com a Fetranspor – a federação que reúne as empresas de ônibus do estado – e por permitir que o governo estadual usasse um fundo do próprio TCE para pagar empresas de alimentação (G1, 2017)[21].
>
> (SD 23) O estudo também aponta que quase um quarto dos conselheiros responde a processos ou já foi condenado na Justiça por suposto envolvimento em ilegalidades como corrupção, improbidade administrativa e peculato (desvio de recursos públicos) (DOM TOTAL, 2017).

A Série IV traz sequências discursivas que produzem um efeito de memória de que a corrupção no TCE/RJ é sistêmica e disseminada e de que, além de envolver vários esquemas montados na Corte – são pelo menos três casos envolvendo a prática de ilícitos pelos conselheiros investigados –, não é algo recente naquele Tribunal, já que remontam ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Nas sequencias discursivas da Série IV, verificamos ainda um efeito-sentido de falha de atuação no controle externo de responsabilidade do TCE/RJ, notadamente quanto à apreciação da legalidade de contratos públicos com empreiteiras e empresas de transporte, aprovados mediante o pagamento de vantagens ilícitas (propina) aos conselheiros.

---

[21] A liberação irregular de verbas do fundo especial do TCE/RJ, mediante recebimento de propina por conselheiros daquela Corte, também foi notificada no "site" da própria Polícia Federal, como sendo um dos vários ilícitos descobertos: "a Operação O Quinto do Ouro tem por objeto a apuração de suposta participação de membros do Tribunal de Contas do RJ, os quais seriam responsáveis por zelar pelos atos firmados pelo Estado, no recebimento de pagamentos indevidos oriundos de contratos firmados com o Estado do Rio de Janeiro em contrapartida ao favorecimento na análise de contas/contratos sob fiscalização no Tribunal. Além disso, agentes públicos teriam recebido valores indevidos em razão de viabilizar a utilização do fundo especial do TCE/RJ para pagamentos de contratos do ramo alimentício atrasados junto ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, recebendo para tal uma porcentagem por contrato faturado" (POLÍCIA FEDERAL, 2017).

As SDs 14 e 15 produzem o efeito-sentido de que, na atuação dos conselheiros investigados, predominavam os interesses particulares, tanto dos próprios conselheiros, quanto dos políticos e empresários envolvidos, em detrimento do interesse público. No campo da política, detentores de cargos políticos, especialmente no Brasil, têm demonstrado certa dificuldade em compreender a distinção entre o espaço público e o privado, sendo que, não raras vezes, ocorre de a gestão pública, da coisa pública, ser orientada por interesses pessoais, o que é definido por Weber (1999) como dominação patrimonial.

No Brasil, sempre prevaleceu um sistema administrativo no qual se verifica a predominância, como dissemos, das vontades particulares, o que fez com que a escolha de certos agentes públicos, a exemplo dos provedores e superintendes das minas, no período colonial, e dos conselheiros dos Tribunais de Contas, na atualidade, fosse feita com base na "confiança" pessoal, ou mais propriamente, em laços de parentesco, filiações políticas ou em relações de mútuo favorecimento, pouco importando a competência real do escolhido para o exercício da função, justamente para facilitar o funcionamento de esquemas ilegais de desvio de recursos públicos e enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos e políticos envolvidos.

Já as SDs 16 a 19 produzem efeitos-sentido de corrupção institucionalizada quando mostram que a corrupção praticada no âmbito do TCE/RJ não apenas envolvia a participação de membros do governo estadual, da Assembleia Legislativa e do próprio Tribunal de Contas, como também era conduzida (orquestrada) por pessoas ligadas aos chefes daqueles poderes ou órgãos, quando não pelo próprio chefe, a exemplo de Picciani, então presidente da ALERJ, e de Jonas Lopes, então presidente do TCE/RJ.

O uso indevido do dinheiro público para o enriquecimento ilícito de particulares e, principalmente, de agentes públicos e agentes políticos, demonstra que o exercício da atividade administrativa no Brasil não é orientado pela impessoalidade necessária, exigida pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Nas SDs 16 e 17, é possível identificar ainda a prática, pelos envolvidos nos esquemas de corrupção montados no TCE/RJ, dos crimes de "concussão" e de "corrupção passiva", tipificados, respectivamente, nos arts. 316 e 317, do Código Penal, *in verbis*:

> Art. 316. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

> Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:
> Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

A prática desses crimes pode ser constatada nas formulações "[...] o ex-secretário de governo de Sérgio Cabral, Wilson Carlos, **exigiu** o pagamento de 1% do valor da obra do Maracanã, para que o TCE não 'criasse problema'" e "ex-presidente do TCE-RJ é investigado por **pedir** propina pela aprovação do edital de concessão do Maracanã".

O que diferencia os dois tipos penas, "concussão" e "corrupção passiva", é o núcleo do tipo penal, ou seja, o verbo que marca a conduta ilícita assumida pelo autor do crime – na "concussão", **exigir**; e na "corrupção passiva", **solicitar** ou **receber** (sinônimo de pedir) –, além da pena máxima aplicada: na "concussão", 08 (oito anos); e na "corrupção passiva", 12 (doze) anos, o que é uma incongruência, já que a conduta de exigir vantagem indevida deveria ser compreendida pelo legislador como mais grave do que a de solicitar ou receber, sendo, portanto, sancionada com uma pena maior ou, pelo menos, equivalente.

Na SD 18, também se verifica a prática de crime contra a administração pública em condutas que podem ser atribuídas a conselheiros do TCE/RJ. Podem ser identificadas, pelo menos, duas condutas ilícitas nas formulações que compõem a sequência discursiva – "só a propina paga pelas obras do Maracanã é estimada em R$ 7 milhões" e "são acusados de fazer vista grossa na fiscalização das empresas de transporte coletivo do estado" –, uma está relacionada ao recebimento de propina na aprovação de contratos relativos às obras do Maracanã e a outra, a ausência de fiscalização nos contratos públicos de transporte.

As formulações não permitem apenas identificar o crime contra a administração pública praticado: no caso das obras do Maracanã, se os conselheiros teriam exigido a propina, quando teriam praticado o crime de "concussão", ou se teriam eles recebido a propina, quando o delito praticado seria o da "corrupção passiva"; já no caso dos contratos de transporte coletivo, se os conselheiros teriam exigido ou recebido vantagem indevida, praticado o crime de "concussão" ou "corrupção passiva", ou se teriam feito "vista grossa" para satisfazer interesse ou sentido pessoal, praticando o crime de prevaricação, previsto no art. 319, do CP[22].

No terceiro capítulo, analisamos os casos de corrupção investigados pela Polícia Federal na operação "O Quinto do Ouro" e verificamos que, em um deles, houve participação de conselheiros do TCE-RJ, empreiteiras de obras e do presidente da ALERJ, Jorge Picciani. A

[22] Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

SD 19 mostra como as relações entres esses três grupos de sujeitos se davam: com a mediação do presidente da ALERJ, o mesmo órgão que indicou os cinco conselheiros acusados de receber o pagamento de R$ 70.000,00 (setenta mil reais) em propina. O ex-presidente do TCE/RJ, Jonas Lopes, delator na SD 19, foi indicado por Anthony Garotinho, quando era governador do estado do Rio de Janeiro.

Essas relações espúrias entre conselheiros do TCE/RJ que ascenderam ao cargo por indicação política e um presidente da ALERJ mostram que, de fato, o critério de nomeação da maioria dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados contribui para a prática de atos ilícitos nos âmbitos dessas Cortes, já que as escolhas dos conselheiros pelos membros das Assembleias Legislativas são, em regra, orientadas por interesses e conveniências pessoais, muitas vezes relacionados à intenção de criar ou manter redes ou esquemas de corrupção.

A SD 20, assim como outras anteriores da Série IV, também produz um efeito-sentido de prática generalizada de crimes contra a Administração Pública no âmbito do TCE/RJ, permitindo-nos ainda concluir que os ilícitos eram praticados em "concurso de agentes", ou até mesmo mediante "formação de quadrilha", o que aparece na formulação "acertou delação premiada e denunciou outros conselheiros do tribunal".

Ao firmar acordo de delação premiada, de certo modo, Jonas Lopes assume seu envolvimento nos esquemas de corrupção montados no TCE/RJ; e a participação de outros conselheiros mostra que os ilícitos eram praticados em redes de colaboração entre, pelo menos, seis dos sete conselheiros do Tribunal, agindo, como afirmamos, em "concurso de agentes" ou também com "formação de quadrilha".

O "concurso de agente" está previsto no art. 29, do Código Penal brasileiro, sob a rubrica "Concurso de Pessoas", e ocorre quando a conduta criminosa é cometida com pluralidade de pessoas, direcionada à prática de um mesmo crime:

> Art. 29 - Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade (CÓDIGO PENAL).

Já a "formação de quadrilha" está prevista no art. 288, também do Código Penal Brasileiro, e se caracteriza pela associação entre três ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes. A diferença com o "concurso de pessoa" está em que, neste, os agentes se associam para cometer um crime, enquanto, na "associação criminosa", os agentes se associam para cometer um número não determinado de crimes.

Em relação aos esquemas de corrupção montados no TCE/RJ, verificamos que, além da prática dos crimes de “corrupção passiva” e “concussão”, os conselheiros também cometeram o crime de “associação criminosa”, considerando que não apenas um contrato público com empreiteiras de obras ou com empresas de transporte coletivo foi aprovado pelos conselheiros mediante o recebimento de propina.

O envolvimento de outros conselheiros do TCE/RJ foi descoberto, como vimos na Introdução, no acordo de delação premiada de Jonas Lopes, que havia sido presidente da Corte, firmado depois de seu nome ter sido citado nas delações de ex-executivos das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, que relataram ao Ministério Público Federal pedido de propina que teria sido feito por Lopes.

A delação premiada é um instituto de natureza processual penal, utilizado pelo Estado com o objetivo de combater a criminalidade, em especial crimes praticados por grupos organizados, em que há concurso de agentes, associação criminosa (formação de quadrilha) ou organização criminosa. Na delação, o acusado tem a possibilidade de ter reduzida sua pena ou mesmo tê-la extinta, desde que colabore com as investigações, confessando a autoria do crime e denunciando comparsas, com a apresentação de eventuais provas ou indícios.

A delação premiada é um instituto antigo no direito aplicado no Brasil, estando presente desde as Ordenações Filipinas (1603), e vigorou até o Código Criminal de 1830, que o extinguiu. O instituto retornou recentemente por meio de diversas leis como parte da atual política criminal brasileira. Na Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal, a delação premiada está prevista no art. 4º e seguintes:

> Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direito daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:
> I – a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticados;
> II – a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;
> III – a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;
> IV – a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;
> V – a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.
> [...]
> (Lei nº 12.850/2013).

No âmbito da chamada Lei de Crime Organizado, a delação premiada se caracteriza como a possibilidade de perdão judicial para o acusado (delator) ou como causa de redução de pena, que poderá ser de até 2/3 (dois terços), sendo possível ainda que o acusado tenha sua pena "privativa de liberdade" convertida em pena (restritiva de direitos). Os demais requisitos e efeitos da delação premiada estão previstos nos §§ do art. 4º, e nos arts. 5º, 6º e 7º da Lei 12.850/2013.

Na SD 21, identificamos, uma vez mais, um efeito-sentido de desvio de função pública para a promoção de interesses pessoais mediante a prática de atos ilícitos, produzido pela formulação "os quatro conselheiros enriqueceram ilicitamente durante o período em que ocuparam os cargos". É possível verificar, ainda, em citações da própria delação premiada de Jonas Lopes, presentes na SD 21, outro efeito-sentido, que também pode ser identificado em SDs anteriores da Série IV, qual seja, de prática generalizada e constante de corrupção por membros do TCE/RJ: "praticaram diversos e reiterados atos de improbidade administrativa ao usarem seus cargos como instrumentos de corrupção" e "Lopes afirma ter participado de esquemas permanentes de pagamento de propinas articulados por três presidentes – Graciosa, entre 2001 e 2006; Nolasco, de 2007 a 2010; e o próprio Jonas Lopes, entre 2011 e 2016".

Essas duas últimas formulações produzem ainda um efeito de memória em dois sentidos: (i) mostram que práticas delituosas se atualizam constantemente no âmbito do TCE/RJ, em redes de articulação entre empresários, conselheiros e políticos, que se associam com o objetivo de auferir vantagens indevidas com a utilização da máquina e de recursos públicos; (ii) essas formulações e toda a discursivização que é produzida pela mídia no tocante aos casos de corrupção envolvendo os conselheiros do TCE/RJ apontam para um excesso de memória e funcionam como dever de memória, de uma luta para não esquecer os casos repercutidos e os malefícios que deles decorrem, para o interesse público.

A SD 22, por seu turno, mostra que, de fato, os atos de improbidade administrativa praticados no TCE/RJ decorriam, pelo menos, de três esquemas de pagamento e recebimento de vantagens indevidas: (i) o esquema relacionado aos contratos públicos firmados com empreiteiras, no qual, segundo os delatores, o ex-presidente do TCE/RJ cobrava o pagamento de propina para si e para outros conselheiros; (ii) o esquema de aprovação de contratos irregulares firmados entre o estado do Rio de Janeiro e a Fetranspor; e (iii) a concessão de verbas do fundo especial do TCE-RJ ao governo do estado para pagamento de dívidas com empresas de fornecimento de alimentação, com uma parte destinada aos próprios conselheiros.

A referência, na SD 22, a três esquemas de corrupção montados no TCE/RJ, com a práticas de vários atos ilícitos em cada um deles, visto que foram contratos e não apenas um

contrato que foi aprovado mediante pagamento de propinas, produz também um efeito-sentido de prática generalizada de corrupção na Corte, além de um efeito-sentido de fragilidade institucional, tanto no que se refere ao cometimento indiscriminado de crimes contra a Administração Pública, quanto no tocante à falha no controle externo dos atos administrativos dos órgãos fiscalizados, o que compromete a própria legitimidade do Tribunal de Contas.

A SD 22 estabelece, novamente, a questão da tipicidade dos atos ilícitos praticados pelos conselheiros: na formulação "além da cobrança de propinas", fica identificada a prática do crime de "concussão", visto que quem cobra **exige**; já na formulação "os conselheiros são investigados por receber valores indevidos por contratos do estado com a Fetranspor [...]", identificamos o cometimento de "corrupção passiva", considerando que os conselheiros **receberam** valores indevidos, e não os exigiram.

Por fim, a formulação "e por permitir que o governo estadual usasse um fundo do próprio TCE para pagar empresas de alimentação", tendo sido descoberto durante as investigações da Operação "O Quinto do Ouro" que parte das verbas desviadas foram destinadas aos próprios conselheiros, indica a prática de "peculato" – "apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio" (CP, art. 312) – ou de "emprego irregular de verbas ou rendas públicas" – "dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei" (CP, art. 315) – pelos conselheiros.

A SD 23, referente a uma matéria que replicou dados divulgados pela ONG Transparência Brasil, relativos à forte influência política existente sobre os Tribunais de Contas dos Estados, produz um efeito-sentido de que os esquemas de corrupção que foram identificados pela operação "O Quinto do Ouro" como estando em funcionamento no TCE/RJ, que também são mencionados na matéria, não constituem fatos isolados, já que "quase um quarto dos conselheiros responde a processos ou já foi condenado na Justiça por suposto envolvimento em ilegalidades". A referência é feita aos conselheiros de Tribunais de Contas dos Estados em exercício no Brasil, e não somente aos conselheiros do TCE/RJ, e não considera também apenas os conselheiros que ascenderam ao cargo por indicação.

Ainda segundo o levantamento da ONG Transparência Brasil, e conforme já vimos, 80% (oitenta por cento) dos integrantes de Tribunais de Contas foram indicados aos cargos após exercer mandatos eletivos ou altas funções em governo, o que também justifica a afirmação da ONG de ser forte a influência política exercida sobre os conselheiros.

Na SD 23, associado ao efeito-sentido de existência de corrupção generalizada na maior parte das Cortes de Contas do país, há também um efeito de prejuízo ao exercício do controle

externo dos atos da Administração Pública, ante o comprometimento da isenção e independência dos agentes públicos que integram esses órgãos fiscalizadores, e que se encontram envolvidos com corrupção. No exercício da função de conselheiro, deve a conduta do agente público estar acima de qualquer suspeita para que não seja afetada a credibilidade do Tribunal do qual faz parte, não sendo isso o que mostra a sequência discursiva analisada.

A Série V traz enunciados sobre casos de corrupção envolvendo membros de outros Tribunais de Contas de Estado, e que, assim, como a última SD da série anterior, também contribui para a formação de uma memória de que os atos de corrupção investigados no âmbito da operação "O Quinto de Ouro" não são os únicos envolvendo conselheiros de Tribunal de Contas, o que também já estava na SD 11, da Série III, notadamente quando afirma: "o caso do TCE-RJ assusta por sua dimensão, mas não é fato isolado".

> **Série V**
>
> (SD 24) Compra de vaga. A PF já apontou casos até de compra de vaga em tribunal. A Operação Ararath indicou que o conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida, de Mato Grosso, pagou R$ 4 milhões ao antecessor no cargo para assumir a cadeira na corte. Ele foi afastado em janeiro por uma decisão judicial (DOM TOTAL, 2017).
>
> (SD 25) Dos 233 integrantes de tribunais no País, 53 são alvo de 104 acusações na Justiça ou nas próprias cortes de contas (CONGRESSO EM FOCO, 2017).
>
> (SD 26) Desde 2007, ao menos dez foram afastados de seus cargos, entre eles Robson Marinho, do TCE de São Paulo, suspeito de receber propina de empresas integrantes do cartel dos trens. Ele tem negado envolvimento no suposto esquema. Procurado, não se manifestou (DOM TOTAL, 2017).

As sequências discursivas desta série apresentam dados numéricos que, assim como formulações linguísticas de SDs analisadas anteriormente, também produzem um efeito-sentido de prática constante de atos de corrupção nas Cortes de Contas estaduais. Os ilícitos praticados por conselheiros do TCE/RJ, investigados na operação "O Quinto do Ouro", apesar de ter sido mais discursivizados pela mídia, não são, pois, os únicos casos no país.

A SD 24 mostra, ainda, que a corrupção nos Tribunais de Contas brasileiros antecede até mesmo a investidura no cargo, já que foi relatado um caso de compra de vaga de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), pela qual foi paga uma suntuosa quantia em dinheiro, o que também demonstra o quão vantajoso é ocupar a posição-sujeito de conselheiro, ante as prerrogativas, garantias e privilégios advindos da função, além, é claro, das

vantagens indevidas que podem ser auferidas, principalmente, por quem se predispõe a comprar sua indicação ao cargo.

Pelas formulações da SD 24, ainda podemos identificar a prática dos crimes de "corrupção passiva", pelo conselheiro que vendeu sua vaga no TCE/MT, e de "corrupção ativa" por Sérgio Ricardo de Almeida, que assumiu a vaga mediante pagamento de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

A "corrupção ativa" está tipificada no art. 333, do Código Penal Brasileiro, e se configura pelas práticas de "oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício".

As SDs 25 e 26 apresentam números relativos a conselheiros que estão respondendo a processos ou que foram afastados de seus cargos pela prática de corrupção, os quais, além de produzirem um efeito-sentido de corrupção sistêmica na própria constituição e funcionamento dos órgãos fiscalizadores, produzem ainda um efeito de justiça, pois que, de alguma maneira, os conselheiros acusados de corrupção estão respondendo por seus atos.

A esse respeito, de acordo com Fonseca-Silva e Fonseca-Nunes (2015, p. 5), "o excesso de memória como dever de justiça implica, pois, que quem se beneficia 'dos benefícios da ordem pública deve de uma certa maneira responder pelos malefícios criados pelo Estado do qual faz parte' (RICOEUR, 2007, p. 615)", o que, no caso dos conselheiros processados ou afastados, justifica as punições.

A SD 25 está em relação interparafrástica com a SD 23, da Série IV, e também apresenta dados levantados pela ONG Transparência Brasil em relação ao número de conselheiros de Tribunais de Contas que estão respondendo a processo ou que já foram condenados na justiça ou junto ao próprio Tribunal do qual fazem parte: mais 22% (vinte e dois por cento) dos conselheiros em exercício no país estavam nessa situação.

Os dados do levantamento realizado pela ONG Transparência Brasil foram replicados tanto no *site* "Dom Total", do qual foi retirada a SD 23, quando na página do "Congresso em Foco", da qual extraímos a SD 25.

As SDs que compõem a Série V também atualizam uma memória que demonstra a fragilidade institucional dos Tribunais de Contas dos Estados: o quão estão sujeitos à prática de corrupção dos membros, o que aparece associado, em outras SDs analisadas, à forma como a maioria dos conselheiros é investida nos cargos, por indicação política e segundo critérios que atendem mais aos interesses políticos e, principalmente, pessoais dos envolvidos no processo de nomeação do que à capacidade técnica do indicado para ocupar o cargo. Por consequência,

o funcionamento do controle externo que deve ser exercido sobre os atos da Administração Pública local com o auxílio dos Tribunais de Contas fica prejudicado.

Na maioria das materialidades significantes analisadas, foram identificados, assim, efeitos-sentidos que expressam a existência de esquemas de corrupção permanentes nos Tribunais de Contas dos Estados, a exemplo daqueles montados no TCE/RJ, e investigados na operação “O Quinto do Ouro”, que trazem prejuízos ao erário e aos interesses públicos, e que acabam por comprometer a atuação das Cortes, no cumprimento de missão institucional.

5 CONCLUSÃO

A corrupção tem sido tema de muitas pesquisas realizadas por membros do GPADis, em razão das variadas formas com que esse fenômeno se apresenta no campo da política e da participação de agentes administrativos e particulares, o que pode ser observado em diferentes materialidades. Alguns casos de corrupção discursivizados e repercutidos pela mídia foram analisados por pesquisadores do grupo de pesquisa como acontecimentos discursivos, segundo as materialidades significantes que produzem efeitos-sentido, efeitos de memória e efeitos de justiça. Neste trabalho, também analisamos e discutimos casos de corrupção, aqueles investigados pela operação "O Quinto do Ouro", mobilizando, para tanto, postulados teóricos dos campos da memória, do direito e da AD.

A operação "O Quinto do Ouro" da Polícia Federal, um dos desdobramentos da operação "Lava Jato", revelou a existência de esquemas de desvios de recursos públicos com a participação de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Nosso interesse pelo estudo desse caso de corrupção política foi despertado, principalmente, em razão de três motivos: primeiro, pela ampla discursivização da mídia sobre o caso; segundo, pelo fato de a gravidade e os desdobramentos do caso ensejarem discussões acerca da efetividade dos Tribunais de Contas dos Estados como órgão de controle, cuja função principal é fiscalizar os atos de gestão orçamentária e financeira da Administração Pública, coibindo ou reprimindo a prática de ilícitos; e, por fim, porque os esquemas de corrupção revelados pela operação "O Quinto do Ouro", nos quais se encontravam envolvidos cinco dos sete conselheiros do TCE/RJ, todos eles investidos no cargo por indicação política, suscitou questionamentos sobre a forma de investidura no cargo de conselheiro de Tribunal de Contas.

Como questões a serem respondidas no curso da pesquisa, estabelecemos: (i) a nomeação de conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados por indicação política guarda alguma relação com a prática de atos de corrupção nessas Cortes? (ii) Quais efeitos (de sentido, de memória, de justiça) são produzidos pela espetacularização e discursivização midiática em torno da operação "O Quinto do Ouro" e de outros casos de corrupção envolvendo membros de Tribunais de Contas?

Como respostas provisórias a essas perguntas, levantamos as seguintes hipóteses:

I – Que, tal como ocorria no período colonial, no Brasil republicano pós-redemocratização, a escolha dos fiscais de contas por agentes políticos, que se pautam, geralmente, em critérios que atendem mais a interesses próprios do que à competência técnica do escolhido para ocupar o cargo de fiscal – no caso dos Tribunais de Contas, o cargo de

conselheiro –, acaba por facilitar a prática de atos de corrupção e improbidade administrativa no âmbito dos Tribunais, ficando, com isso, também prejudicado o exercício do controle dos atos de gestão orçamentária e fiscal da Administração Pública.

II – Que, nas notícias que repercutiram a operação "O Quinto do Ouro" na *Internet,* pode ser identificada a produção de efeitos-sentido com a atualização de uma memória relacionada às práticas de corrupção ocorridas no período colonial no que se relaciona à cobrança de 20% (vinte por cento) do ouro retirado das minas (contrabando e descaminho), mesma porcentagem do total cobrado por conselheiros do TCE/RJ de valores de contratos públicos aprovados com irregularidades e de efeitos-sentido que evidenciam uma prática generalizada de corrupção, que beneficia conselheiros de tribunais e políticos.

Buscando confirmar ou infirmar essas hipóteses, procedemos a uma narração da memória do quinto do ouro colonial, com vistas à compreensão do funcionamento e constituição das Casas de Fundição e demais estruturas administrativas responsáveis pela fiscalização da cobrança do quinto e do *modus operandi* dos esquemas de contrabando e descaminho de ouro naquele período, o que foi feito no Capítulo 2.

Verificamos que há certa identidade entre a constituição das Casas de Fundição e a constituição dos Tribunais de Contas dos Estados, no que se relaciona à forma como seus membros – no caso das Casas de Fundição, os provedores, superintendentes das minas e guardas-mores e, no caso dos Tribunais de Contas, os conselheiros – são investidos nos cargos, e entre o *modus operandi* dos esquemas de corrupção em funcionamento no período colonial, relativamente ao contrabando e descaminho de ouro, e o *modus operandi* dos esquemas de corrupção montados nos Tribunais de Contas, que envolvem ambos, em regra, a participação de agentes políticos, agentes fiscais e homens de negócios.

Discutimos, outrossim, na primeira parte do Capítulo 3, a origem, natureza, funcionamento e constituição dos Tribunais de Contas, centrando-nos na forma como esses órgãos se encontram estruturados no ordenamento jurídico, especialmente em relação à forma como os membros são investidos no cargo de conselheiro, e nas competências relacionadas ao cumprimento da missão institucional de zelar pela probidade nos atos da Administração Pública e pela proteção do erário estatal, auxiliando no controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

Ainda no terceiro capítulo, analisamos os esquemas de corrupção montados no TCE/RJ e investigados no âmbito da operação "O Quinto do Ouro", de modo a compreender o *modus operandi*, ou seja, a forma como os sujeitos envolvidos nos ilícitos (conselheiros, políticos e empresários) se organizavam e mantinham relações entre si. Isso foi feito no último tópico do

Capítulo 3, no qual ainda procedemos, à luz dos postulados de Ricoeur (2007), a uma abordagem pragmática da memória, cuja presença é convocada pela operação "O Quinto do Ouro". Discutimos como a operação, ao expor os esquemas de corrupção orquestrados no TCE/RJ, acaba contribuindo, como excesso de memória, para o cumprimento de um dever de memória que consiste numa luta contra o esquecimento – no caso, contra o esquecimento da corrupção praticada no âmbito de Cortes dessa natureza.

Por fim, tendo como fundamentação teórica postulados e conceitos operacionais da Análise de Discurso, tais como "posição-sujeito" e "memória discursiva", analisamos sequências discursivas retiradas de matérias que repercutiram, na *Internet*, os casos de corrupção revelados pela operação "O Quinto do Ouro", e que compunham o arquivo analítico, quando foram identificados, sendo produzidos por formulações das materialidades significantes analisadas, efeitos-sentido, efeitos de memória e efeitos de justiça.

As análises realizadas nos Capítulos 2 e 3 permitiram verificar que a constituição dos Tribunais de Contas, no que se refere aos agentes públicos investidos da função de fiscal, é bem semelhante à dos órgãos administrativos do período colonial responsáveis pela cobrança do quinto do ouro. Em ambos os sistemas, os fiscais chegam ao cargo por indicação política, predominando, no processo de escolha do novo fiscal, como critério determinante, interesses pessoais dos políticos incumbidos de realizar a indicação, em detrimento da análise da competência e das habilidades técnicas do escolhido para ocupar o cargo.

Esses interesses, muitas vezes, estão associados a ilícitos que serão praticados com o auxílio ou a contribuição daquele que foi investido na função de fiscal. Ainda de acordo com as análises realizadas nos Capítulos 2 e 3, ficou demonstrado que o *modus operandi* de atuação dos três sujeitos envolvidos nos esquemas de corrução em funcionamento, tanto no período colonial, em relação à prática de contrabando e descaminho de ouro, quanto na atualidade, no tocante à prática do crime de corrupção (pagamento ou recebimento de propina), e de atos de improbidade administrativa no âmbito dos Tribunais de Contas – "fiscal", "partícula"/"negociante" e "político" – desenvolve-se de maneira muito semelhante: o "fiscal" que ascendeu ao cargo por indicação política facilita a prática de ilícitos ou contribui para o seu cometimento, em associação com o "político" que o indicou e, às vezes, com algum "negociante", que também auferirá alguma vantagem indevida com o esquema criminoso.

Verificamos ainda que a nomenclatura dada à operação "O Quinto do Ouro" faz emergir ou convoca uma memória de atos e fatos do período colonial, que apresenta certo grau de identidade com os atos de corrupção investigados no TCE/RJ, cumprindo, com isso, o que poderíamos chamar de um dever de memória, na medida em que, pondo em circulação saberes

que atestam que a corrupção institucionalizada foi sempre uma realidade no país e é um problema, pode contribuir, de algum modo, para a sua diminuição ou controle, reforçando a ideia de que é necessário combatê-la onde é mais perniciosa: no campo político.

Ademais, compreender o *modus operandi* dos esquemas de corrupção que envolviam, no período colonial, mineradores, superintendentes e governadores de capitanias – "negociantes", "fiscais" e "políticos", portanto, – pode ser muito útil para a compreensão de como ocorrem os esquemas de corrupção praticados nas Cortes de Contas, que também envolvem "negociantes" (empresários), "fiscais" (conselheiros) e "agentes políticos" (governadores de Estado e membros de Assembleias Legislativas) e, com isso, combatê-los.

Esse exercício de memória também nos auxilia a fazer justiça, atribuindo a quem é de direito os espólios que formam as práticas herdadas daqueles que nos precederam, ainda que essas práticas sejam ilícitas e indesejáveis, responsabilizando quem deve ser responsabilizado pela reparação dos danos resultantes dessas mesmas práticas.

Ricoeur (2007) discute o dever de memória fazendo referência a uma "dívida" que possuiríamos para com nossos antepassados. Essa dívida se caracterizaria mais como uma espécie de herança que nos é deixada por aqueles que nos precederem. Promovendo deslocamentos nos postulados do autor, identificamos, como já afirmado, na operação "O Quinto do Ouro", o cumprimento de um dever de memória que consiste, precisamente, em fazer justiça por meio da lembrança. No caso do nosso estudo, o fazer justiça através da memória (saberes cuja presença é convocada) mostra que antigas práticas ilícitas continuam a orientar as condutas de agentes públicos que se revelam, assim, como que herdadas dos que os precederam nas funções que ocupam, sendo que, no tocante à operação "O Quinto do Ouro", a justiça também se faz com a responsabilização criminal dos conselheiros presos.

Por fim, no Capítulo 4, as análises permitiram identificar, nas sequências discursivas selecionadas, a produção de efeitos-sentidos que atualizam aspectos do período colonial, notadamente em relação à cobrança do quinto incidente sobre o ouro explorado na Colônia, contribuindo para a compreensão das relações que existem (ou que podem ser estabelecidas) entre o que ocorria naquele período, em termos de fiscalização do recolhimento do "tributo" e prática de contrabando e descaminho de ouro como formas de sonegação, e o que ocorre as atuais Cortes de Contas, no tocante à atuação dos conselheiros na fiscalização das contas públicas e no cometimento de atos de corrupção e de improbidade administrativa.

Identificamos, ademais, em sequências discursivas que estavam em relação interparafrástica, a produção de efeito-sentidos de comprometimento da atuação dos Tribunais de Contas estaduais em razão da forte influência polícia; de que a escolha de conselheiros por

indicação política funciona como mecanismo facilitador da prática de ilícitos nos Tribunais de Contas; de que existe uma corrupção sistêmica e permanente nesses Tribunais; de que a prática generalizada de corrupção nas Cortes de Contas estaduais prejudica o exercício do controle externo dos atos de gestão orçamentária e financeira da Administração Pública local; e de que, em razão da influência política e da corrupção dela decorrente, os Tribunais de Contas estaduais apresentam certa fragilidade institucional, especialmente no que se relaciona ao cumprimento da missão de zelar pela probidade nos atos de gestão do Estado, a demandar mudanças na legislação atinente à forma de ingresso dos membros no cargo.

Pelas análises e discussões realizadas, podemos afirmar que as hipóteses, suscitadas, inicialmente, como respostas provisórias para as questões formuladas como problema de pesquisa, restaram todas confirmadas. Em relação à segunda hipótese, reforçamos o fato de que, tal como é afirmado em algumas materialidades significantes selecionadas para análise (matérias que repercutiram os casos de corrupção investigados na operação "O Quinto do Ouro" e outras), a forma de investidura da maioria dos conselheiros dos Tribunais de Contas, que se dá por indicação política, e que remonta ao período colonial, marcado pela forte influência do patrimonialismo ibérico, quando valem mais os interesses pessoais em jogo do que as competências detidas por quem irá ocupar o cargo, acaba por prejudicar a imparcialidade e a independência com que devem atuar os conselheiros.

A prática de atos de corrupção por agentes políticos, tão danosa ao interesse comum e à gestão da coisa pública, revela-se ainda mais prejudicial e tem os resultados agravados, quando há a anuência ou a participação de membros de Tribunais que têm por função, justamente, evitar ou coibir o cometimento desses atos, o que coloca, sobremaneira, sob suspeita a legitimidade dos Tribunais de Contas estaduais para auxiliar no controle externo dos atos de execução orçamentária praticados por gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ACHARD, P. Memória e produção discursiva do sentido. In: **Papel da memória**/Pierre Achard... [et al.]; tradução e introdução José Horta Nunes. - Campinas, SP: Pontes, 2015.

AGÊNCIA BRASIL, Leo Rodrigues. **Ex-Presidente do TCE-RJ diz que Picciani era elo com empresários de transporte**, fev. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/ex-presidente-do-tce-rj-diz-que-picciani-era-elo-com-empresarios-de>, Acesso em: 13/12/2018.

ANTEZANA, S. L. V. **Os contratadores dos caminhos do ouro das minas setecentistas: estratégias mercantis, relações de poder, compadrio e sociabilidade (1718-1750)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte – Minas Gerais, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/MHrs6e>. Acesso em: 24 jan. 2018.

AMORIM, M. A. **Posição-sujeito utópico e efeitos-sentido**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2015. 93f. Dissertação (mestrado em Linguística) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-graduação em Linguística, Vitória da Conquista, 2015. DOI: https://doi.org/10.54221/rdtdppglinuesb.2015.v3i1.67. Acesso: 20 mai. 2017.

AMORIM, M. A.; FONSECA-SILVA, M. da C. Posição-sujeito utópico imbricada com efeitos-sentido de utopia (Subject position utopian imbricated with effects sense of utopia). **Estudos da Língua(gem)**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 159-180, 2015. ISSN: 1982-0534. DOI: https://doi.org/10.22481/el.v13i2.1306. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/1306. Acesso em: 23 jan. 2018.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BARBOSA, L. C. **Mídia e discursividade; Dilma, Lula, radicais do PT e corrupção. orientador: Adilson Ventura da Silva**; coorientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2014. 83f. Dissertação (mestrado em Linguística) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2014. DOI: https://doi.org/10.54221/rdtdppglinuesb.2014.v2i1.43. Acesso em: 21 jun. 2018.

BARBOSA, L. C.; FONSECA-SILVA, M. da C.; VENTURA, A. Dilma e "radicais do PT": uma análise discursiva (Dilma and "radicals of the PT": a discursive analysis). **Estudos da Língua(gem)**, *[S. l.]*, v. 15, n. 2, p. 99-117, 2017. ISSN: 1982-0534. DOI: https://doi.org/10.22481/el.v15i2.3546. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/3546. Acesso em: 21 jul. 2017.

BARBOSA, R. **Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171. último acesso em 13/12/2018.

BICALHO, M. F. B. As Representações da Câmara do Rio de Janeiro ao Monarca e as Demonstrações de Lealdade dos Súditos Coloniais, Séculos XVII e XVIII. In VIEIRA, (org.), **O Município no Mundo Português**, pp. 527-531, ALDEN, Royal Government, pp. 309-310.

BOXER, C. R. **A idade de ouro do Brasil: dores e crescimento de uma sociedade colonial**. 3. ed. Tradução: Nair de Lacerda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BRASIL. Arquivo Nacional e a História Luso-Brasileira. **Ouro e Diamantes na Colônia Americana**, fev. 2018. Disponível em:

<http://historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5116&catid=64&Itemid=370>. Último acesso em 13/02/2019.

BRASIL. Arquivo Nacional MAPA Memória da Administração Pública Brasileira. **Contrato das Entradas do Caminho novo e Velho do Rio de Janeiro para as minas, de 14 de outubro de 1758**. Coleção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações redigida pelo desembargador Antônio Delgado da Silva. Suplemento à Legislação de 1750-1762, Lisboa, p. 568-578, 1842. Disponível em: <http://mapa.arquivonacional.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/199-provedor-do-registro>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição: da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04/06/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Último acesso em: 30/01/2019.

BRASIL. **Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Último acesso em: 30/01/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa – LIA. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Último acesso em: 30/01/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União: Controle externo integrado / Tribunal de Contas da União**. – 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

BRITO, E. J. **Memória discursiva e efeitos-sentido de divisão do Brasil em processos de eleições presidenciais**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 84f. Dissertação (mestrado em Linguística) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-graduação em Linguística, Vitória da Conquista, 2016. DOI: https://doi.org/10.54221/rdtdppglinuesb.2016.v4i1.76. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRITO, E. J ; ABADE, J. J.; AMORIM, M. A. ; COSTA, T. D. L.; FONSECA-SILVA, M. C.; FRANÇA, T. A. Discursos sobre a mulher na posição de sujeito corrupto: análise de casos. In: 63a. Reunião Anual Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 2011, Goiânia. 63a. Reunião Anual Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. São Paulo: SBPC, 2011. v. 63. p. 1-2. Disponível em: http://www.sbpcnet.org.br/livro/63ra/resumos/resumos/6504.htm. Acesso em 22 de agosto de 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. de. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 24ª ed., 2011.

CHAVES, F. E. C. **Controle Externo da Gestão Pública**, 2ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2009, p. 95.

CONCEIÇÃO, N. M. S. S. **Corrupção, efeitos de memória e efeitos de verdade no Impedimento de Dilma Rousseff na mídia: um estudo de caso**. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista. 2017. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2018/03/Dissertação-Danielsa-Rara-Ferraz-Pinto.pdf. Acessado em: 18 de julho de 2018.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.

CONGRESSO EM FOCO. **Forma de composição dos tribunais de contas precisa ser revista, afirmam entidades do setor**, jul. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/forma-de-composicao-dos-tribunais-de-contas-precisa-ser-revista-afirmam-entidades-do-setor/>. Acessado em 12/12/2018.

COSTA, T. D. L. A **posição-sujeito réu no acontecimento discursivo do Impeachment de Dilma Rousseff**; 91f. Dissertação (Mestrado em Línguística). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 2018. DOI: https://doi.org/10.54221/rdtdppglinuesb.2018.v6i1.160. Acessado em: 18 jan de 2019.

COSTA, T. D. L.; FONSECA-SILVA, M. C. A posição-sujeito réu no *impeachment* de Dilma Rousseff. *In:* ATAÍDE, Cleber; SOUSA, Valéria Viana. (org.). **Língua, texto e ensino**: descrições e aplicações. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, v. 1, p. 50-58. Disponível em: http://www.gelne.com.br/arquivos/Lingua-texto-e-ensino-v2.pdf. Acesso em: 10 nov, 2018.

COURTINE, J-J. **Análise do discurso político: o discurso comunista endereçado aos cristãos**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. Edição original: 1981.

CULTURA E CIVILIZAÇÃO: ESPAÇO DE FILOSOFIA, LITERATURA E CULTURA EM GERAL. "**Dou ut des", dou para que dês**, 11 de dezembro de 2010. Disponível em <http://civilizacaoeambiente.blogspot.com/2010/12/do-ut-des-dou-para-que-des.html>. Acessado em: 13.12.2018

DE PAULA, J. A. A mineração de ouro em Minas Gerais no século XVIII. In: **As Minas Setecentistas**, 1 / organizadores do volume Maria Efigênia Lage de Resende e Luiz Carlos Villalta. Belo Horizonte: Autêntica; Companhia do Tempo, 2007.

DEL PRIORE, M; VENANCIO, R. **Uma Breve História do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30ª Ed. Editora Forense, Rio de Janeiro/RJ: 2017.

DOM TOTAL. **80% dos integrantes de tribunais de contas vieram da política**, abr. 2017. Disponível em: http://domtotal.com/noticia/1139973/2017/04/80-dos-conselheiros-de-contas-vieram-da-politica. Acessado em 13/12/2018.

ELLIS, M. **Contribuição ao estudo do abastecimento das áreas mineradoras do Brasil no século XVIII**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1961.

ERNST-PEREIRA, A. O Casaco de Arlequim. Uma Reflexão sobre a Semântica Proposta por Michel Pêcheux (Le Manteau de Arlequim une Réflexion sur la Sémantique Proposée par Michel Pêcheux)..**Estudos da Língua(gem)**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 23-30, jun. 2005. ISSN 1982-0534. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/975>. Acesso em: 15 mar. 2018. doi: https://doi.org/10.22481/el.v1i1.975.

ESCHWEGE, W. L. Von. **Pluto Brasiliensis**. Belo Horizonte: Itatiaia/USP, 1979. V. 1.

ESTADÃO, Julia Affonso, Fabio Serapião e Beatriz Bulla. **Sessão do Tribunal de Contas do Rio é suspensa 'por falta de quórum'**, mar.2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sessao-do-tribunal-de-contas-do-rio-e-suspensa-por-falta-de-quorum/>. Acessado em 14/12/2018.

EXTRA GLOBO. **'O quinto do ouro': Força-Tarefa manda prender cinco dos sete conselheiros do TCE-RJ e mira Jorge Picciani**, mar. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/o-quinto-do-ouro-forca-tarefa-manda-prender-cinco-dos-sete-conselheiros-do-tce-rj-mira-jorge-picciani-21128041.html>, último acesso em 13/12/2018.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opinião Pública, Campinas, vol. 15, n° 2, novembro, 2009, p. 386-421.

FONSECA-SILVA, M. C. Materialidades Discursivas: A fronteira ausente (Matérialités Discursives: La frontiere absente). **Estudos da Língua(gem)**, *[S. l.]*, v. 1, n. 1, p. 91-97, 2005b. ISSN: 1982-0534. DOI: https://doi.org/10.22481/el.v1i1.982. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/982. Acesso em: 20 jun. 2018.

FONSECA-SILVA, M. C. Mídia e Lugares de Memória Discursiva. In: Maria da Conceição Fonseca-Silva; Sírio Possenti. (Org.). **Mídia e Rede de Memória**. 1ed. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2007a, v. 1, p. 11-37.

FONSECA-SILVA, Maria da Conceição. **Poder-saber-ética nos discursos do cuidado de si e da sexualidade**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2007b.

FONSECA-SILVA, M. C. Funcionamento discursivo e cenas validadas de escândalos na esfera do poder político. **ESTUDOS LINGUÍSTICOS** (SÃO PAULO. 1978), v. 38, p. 193-203, 2009. Disponível em: http://www.gel.hospedagemdesites.ws/estudoslinguisticos/volumes/38/EL_V38N3_15.pdf. Acesso em: 9 fev. 2018.

FONSECA-SILVA, M. C.. Enunciado, objetos de discursos e domínio de memória. In: Nilton Milanez; Nádea Regina Gaspar. (Org.). **A (des)ordem do discurso**. 1ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 35-44.

FONSECA-SILVA, M. C. Língua, memória discursiva e efeitos de sentido. In: PETRI, V.; DIAS, C. **Análise de Discurso em perspectiva**: teoria, método e análise. Santa Maria: Editora da UFSM, 2013.

FONSECA-SILVA, M. C.; GONÇALVES, L. C. A.; GOMES, E. F. A. S. Discursive memory and sense-effects in the case of corruption the operation of one-fifth of the gold. **International Journal of Development Research**, [S.l.], v. 9, 2, p. 25819-25822, 2019. Available at: https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/15379.pdf. Date accessed: 10 feb. 2019.

G1. **Operação Quinto do Ouro nasceu de delações; entenda.** mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/operacao-quinto-do-ouro-nasceu-de-delacao-de-ex-diretor-da-odebrecht.ghtml>. Acessado em: 13.12.2018.

GONÇALVES, L. C. A. **Memória e Interpretação: Constitucionalidade e Eficácia da Lei da "Ficha Limpa" no STF**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade), Universidade Estadual do

Sudoeste da Bahia, 2012. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Goncalves-L-C-A.pdf. Acesso em: 5 jun. 2018.

GONÇALVES, L. C. **Memória e interpretação no STF: o controle de constitucionalidade da Lei da "Ficha Limpa" em práticas de subjetivação e hermenêutica**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Memória: Linguagem e Sociedade), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2016. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Tese-Lu%C3%ADs-Cláudio-Aguiar-Gonçalves.pdf. Acesso em: 5 jun. 2018.

GONÇALVES, L. C. A.; FONSECA-SILVA, M. da C. Memória discursiva e a lei da "ficha limpa" no STF (Discursive memory and the Law of "Clean Sheet" in STF). **Estudos da Língua(gem),** [S. l.], v. 10, n. 1, p. 87-107, 2012. ISSN: 1982-0534. DOI: https://doi.org/10.22481/el.v10i1.1174. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/1174. Acesso em: 5 jun. 2018.

HALBWACHS, M. **A Memória Coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990. Edição original: 1968.

HOLLANDA, S. B. de. **Metais e pedras preciosas**. In: História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1960. t. I, (A época colonial, v. 2).

IVO, I. P. **Homens de caminho: trânsitos culturais, comércio e cores nos sertões da América portuguesa. Século XVIII**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2012.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

LUZ, M. B. **Efeitos-sentido na circulação-confronto de formulações da Sessão de Admissibilidade do Processo de Impeachment de Dilma Roussef**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2018. 102f. Dissertação (Mestrado em Linguística). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018. DOI: https://doi.org/10.54221/rdtdppglinuesb.2018.v6i1.152. Acesso em: 3 jan. 2019.

LUZ, M. B.; FONSECA-SILVA, M. C. A admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff como acontecimento discursivo. *In:* ATAÍDE, C.; SOUSA, V.V. (org.). **Língua, texto e ensino:** descrições e aplicações. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 243-248.

MACHADO, M. N. **Memória, relações de poder e corrupção política no Brasil: o escândalo do mensalão como acontecimento discursivo**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2013. 118f. Dissertação. (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Dissert-Marcelo-Nogueira-Machado.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

MARINELA, F. **Direito administrativo**, 4. ed. - Niterói: Impetus, 2010.

MONTESQUIEU, C. S. B. de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1998.

O GLOBO. **Justiça bloqueia bens de Jorge Picciani e ex-conselheiros do TCE-RJ.** abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/justica-bloqueia-bens-de-jorge-picciani-ex-conselheiros-do-tce-rj-22636039>. Último acesso em 12/12/2018.

O GLOBO. **PGR denuncia conselheiros do Tribunal de Contas do Rio**. mar. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/pgr-denuncia-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-rio-22531925. Último acesso em: 13.12.2018.

OLIVEIRA, J. C. M. M. **Memória, corrupção, espetacularização e efeitos de memória**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2013. 101f. Dissertação. (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.Vitória da Conquista, 2013. http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Dissert-José-Carlos-Melo-Miranda-de-Oliveira.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

ORLANDI, E. P. Michel Pêcheux e a Análise de Discurso (Michel Pêcheux et l'Analyse de Discours). **Estudos da Língua(gem)**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 9-13, jun. 2005. ISSN 1982-0534. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/973>. Acesso em: 15 mar. 2018. doi: https://doi.org/10.22481/el.v1i1.973.

ORLANDI. E. P. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas, Pontes, 2009.

PÊCHEUX, M. **Papel da Memória**. Tradução e introdução de José Horta. In: ACHARAD, Pierre e outros. Papel da memória. Campinas-SP: Pontes, 2015a.p. 43-51. Edição original: 1983a.

PÊCHEUX, M. **O Discurso: Estrutura ou Acontecimento**. 7ª ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2015b. Edição original: 1983b

PEREIRA, M. A. P. **Vivendo entre cafres: vida e política do conde de Assumar no ultramar 1688-1756**, 2009, p. 151-152.

PIJNING, E. **Contrabando, ilegalidade e medidas políticas no Rio de Janeiro no século XVIII**. Revista Brasileira de História, v. 21, n. 42, p. 397-414, 2001.

PINTO, D. R. F. **Interceptações telefônicas e gravações clandestinas como meios de produção probatória em casos de corrupção**: recorte de memória. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista, 2017. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2018/03/Dissertação-Danielsa-Rara-Ferraz-Pinto.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

POLÍCIA FEDERAL. **PF investiga corrupção dentro do Tribunal de Contas do RJ**. Mar, 2017. Disponível em <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/03/pf-investiga-corrupcao-dentro-do-tribunal-de-contas-do-rj?searchterm=quinto+>. Último acesso em 17 jan. 2019.

PORTUGAL. **Lei de 3 de dezembro de 1750**. Lei dando nova forma à arrecadação dos quintos. Coleção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações redigida pelo desembargador Antônio Delgado da Silva. Legislação de 1750 a 1762, Lisboa, p. 21-28, 1830. Disponível em: https://goo.gl/BAVEuc. Acesso em: 4 jun. 2018.

PRATES, C. R. O. **Corrupção por meio de práticas delitivas ou de infringência à norma legal de parlamentares no Brasil:** Memória e Efeitos de Verdade. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2018. 151 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2018. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2019/03/Tese-de-Ciro-Renan-Oliveira-Prates.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

PRATES, C.; FONSECA-SILVA, M. C.; GONÇALVES, L. C. A. Memory and truth effects: Brazil?s corruption in numbers in the brazilian parliament. **International Journal of Development Research**, [S.l], v. 9, 3, p. 26725-26727, 2019. Available at: https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/15508.pdf. Date accessed: 10 mar. 2019.

PRATES, C. R. O.; FONSECA-SILVA, M. C. A corrupção em números nos partidos

brasileiros: memória e efeitos de verdade. *In:* ATAÍDE, Cleber; SOUSA, Valéria Viana. (org.). **Língua, texto e ensino:** descrições e aplicações. 1ed.Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 40-49.

RAU, V. **Fortunas ultramarinas e a nobreza portuguesa no século XVII**, 1961, p. 29.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Memória da Receita Federal. **Casas de fundição.** Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/casadefundicao.asp>. Último acesso em: 20.05.2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Superintendência das minas**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/historia/catalogo_colonial/letras/super_minas.htm>. Último acesso em: 18.12.2018.

RENGER, F. **O quinto do ouro no regime tributário nas Minas Gerais**. Revista do Arquivo Público Mineiro, ano XLII, p. 90-105, jul.-dez. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/rFrttR>. Último acesso em: 04.05.2018.

RICOEUR, Paul. **A Memória, a história, o esquecimento**. Tradução: Alain François et al. Campinas: Unicamp, 2007.

RODRIGUES, A. F. **Os "extravios que tão continuados têm sido...": contrabando e práticas comerciais ilícitas nas atividades do contratador João Rodrigues de Macedo**. In Locus Revista de História. Juiz de Fora - MG, 2005, p. 117-136. Disponível em: <http://www.histoecultura.com.br/artigos/01/AFR - artigo Locus.pdf>. Último acesso em 13/02/2019.

ROMEIRO, A**. Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SALGADO, G. (coord.). **Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SANTOS, G. L. **Corrupção, memória** e o ato de julgar: o senso de justiça e o espírito de vingança no caso Collor de Mello. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva. 2016. 130f. Dissertação (mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/Dissert.Glauber-Lacerda.pdf. Acesso em: 10 mai 2018.

SANTOS, G. L.; FONSECA-SILVA, M. C. Efeito de memória e de espírito de vingança no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. *In:* ATAÍDE, C.; SOUSA, V.V. (org.). **Língua, texto e ensino:** descrições e aplicações. 1. ed. Recife: Pipa Comunicação, 2018, p. 1-10.

SCHERER, Amanda Eloína; TASCHETTO, Tania Regina. O Papel da Memória ou a Memória do Papel de Pêcheux para os Estudos Lingüístico-Discursivos (Le Rôle de la Mémoire ou la Mémoire du Rôle de Pêcheux pour les Études Linguistique-Discursives). **Estudos da Língua(gem)**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 119-123, jun. 2005. ISSN 1982-0534. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/estudosdalinguagem/article/view/985>. Acesso em: 15 mar. 2018. doi: https://doi.org/10.22481/el.v1i1.985.

SILVA, A. M. **Diccionario da lingua portugueza** - recompilado dos vocabularios impressos ate agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por ANTONIO DE MORAES SILVA. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813.

SOUZA, Jessé José Freire de. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. – São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, L. de M. Estudo Crítico. In: **Discurso histórico e político sobre a sublevação que nas Minas houve no ano de 1720**. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Históricos e Culturais. 1994 (Coleção Minieriana. Série Clássicos).

TRANSPARÊNCIA BRASIL, Natália Paiva e Juliana Sakai. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas**, abr. 2014. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil - Tribunais de Contas 2016.pdf>, último acesso em 14/12/2018.

UOL. **Salário de R$ 30 mil, mandato vitalício e indicação política. O que fazem os conselheiros do TCE?**, mar, 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/29/com-salario-alto-e-mandato-vitalicio-cargo-de-conselheiro-do-tce-e-um-dos-mais-cobicados-do-rio.htm>, Acessado em 12/12/2018.

VIGGIATO, K. D. **Memória, corrupção e o acontecimento discursivo PC Farias espetacularizado na mídia.** Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-Silva Dissertação. 2012. 82f. (Mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade). Universidade Estadual do Sudoeste Da Bahia, Vitória da Conquista, 2012. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2021/04/Dissertação-de-Katharinne-Dantas-Viggiato.pdf. Acesso em: 20 mar. de 2018.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2. Brasília, Ed UNB. 1999.