



Os Tribunais de Contas como instrumento de construção da cidadania



Copyright © Cassyra Lucy Barros Vuolo, 2007

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial desta publicação sem autorização expressa da Editora.

V994t

Vuolo, Cassyra Lucy Barros.

Os Tribunais de Contas como instrumento de
construção da cidadania./ Cassyra Lucy Barros Vuolo.
Cuiabá: Edição da Autora, 2007.

72 p.

ISBN: 978-85-906977-0-1

1.Tribunais de Contas. 2.Reforma Gerencial-1998.
3.Cidadania. I.Título.

CDU 347.99

REVISÃO

Cristina Campos

DESENVOLVIMENTO GRÁFICO E EDITORIAL

Carlini & Caniato Editorial

CAPA

Rosalina Taques

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Gustavo Guimarães do Couto

Marcos Juvenal da Silva



Cassyrá Lucya Barros Vuolo

Os Tribunais de Contas como instrumento de construção da cidadania

**Cuiabá
2007**



*“Para viver não se precisa de respostas,
precisa-se de perguntas.
Diversas e divertidamente enigmáticas.”*
A Autora





Sumário

Agradecimentos	6
Prefácio	9
Introdução	11
Capítulo 1	
A evolução da função institucional dos Tribunais de Contas	17
Capítulo 2	
Da reforma gerencial de 1998 e o advento da Lei Complementar nº 101/00	31
Capítulo 3	
A cidadania e sua relação com os Tribunais de Contas	41
Capítulo 4	
Os desafios e os novos paradigmas do milênio	53
Conclusões	65
Bibliografia	69



Agradecimentos

Agradeço a Deus pelo dom da vida.

À minha querida tia, Evangelina Corrêa de Almeida, que me ensinou a ler, a escrever, a ter fé, coragem e determinação para realizar meus sonhos e ideais.

Aos meus pais, Gonçalo Pedroso Branco de Barros e Maria Lúcia Corrêa de Almeida Barros, por me permitirem “ser” humana.

A toda minha família, em especial ao meu esposo, Francisco Vuolo, e meus filhos, Palmiere e Giovanni, agradeço o amor, carinho, compreensão e respeito para com as minhas decisões e escolhas.

Aos meus colegas e amigos do TCE/MT, pela partilha de conhecimento e experiências em controle externo.



"Eu sou uma parte de tudo o que li."
John Kieran





Prefácio

Por Neiva de Araújo Marques¹

O lançamento deste livro tem e sempre terá um significado muito especial em minha vida.

Devo explicitar que quando recebi o convite para escrever o prefácio desta obra fiquei muito feliz. Primeiro porque tenho consciência que este ritual público de encontro, pode ser um trabalho cheio de emoção, alegria e vida, algo que aproxima prefaciador e autor, instigando a aproximação do leitor. Segundo, porque é uma honra ser convidada para prefaciar o trabalho de uma pessoa que admiro e respeito – Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo.

Reencontrar Cassyra Lúcia na sala de aula de um curso de especialização da UFMT foi uma satisfação, que agora compartilho com os leitores.

Conheci Cassyra Lúcia ainda no ventre de sua mãe e pude acompanhar de longe o seu desenvolvimento, sempre linda e muito inteligente foi uma criança amada, participante e extremamente estudiosa. Tive a felicidade de, hoje, construir com ela uma relação de respeito profissional e amizade.

O livro que você agora irá ler foi o resultado do trabalho de monografia da autora apresentado à Universidade Federal de Mato Grosso para obtenção do título de Especialista em Comportamento Humano nas Organizações. Quando ela me procurou para que eu, na condição de orientadora, lhe ajudasse a encaminhar o projeto, era principalmente no sentido de fazê-la organizar em algumas páginas todo o amontoado de conhecimentos e de questio-

¹ Doutora em Economia Rural (UFV), Mestre em Administração (COPPEAD/UFRI) é Professora do Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Mato Grosso.



namentos que lhes surgiam continuamente. Cassyra Lúcia preocupava-se com a perspectiva das transformações sociais que agora chegavam aos Tribunais de Contas do Brasil, levando-os a iniciarem uma discussão a respeito da necessidade de incrementar a efetividade das suas ações e das suas relações com a sociedade civil a quem deve justificar a necessidade da ação governamental.

Manifestei então a Cassyra Lúcia que seu tema envolvia aspectos de transição paradigmática que deveria ser abrangido no desenvolvimento do estudo. O resultado, este pequeno livro, escrito com grandeza de intenções mostra um trabalho bem feito. Seu espírito de síntese é notável e nos oferece, em linguagem simples e fluente, o atual papel das Corte de Contas Brasileiras, que vai desde a evolução da função institucional dos Tribunais de Contas, passa pela reforma gerencial de 1988 e o advento da Lei Complementar nº 101/00, chega ao debate da cidadania e sua relação com os Tribunais de Contas e os desafios e os novos paradigmas do milênio. Em resumo: na simplicidade estão embutidas, não raro, as grandes questões da modernidade, temperadas pelos sadios ingredientes da sabedoria de quem acredita na melhoria qualitativa da fiscalização dos Tribunais de Contas, fortalecendo o sistema do controle externo como instrumento de cidadania.

Cuiabá, janeiro de 2007.



Introdução

Uma das abordagens que direcionam o estudo da Administração Pública é a importância do amplo alcance exercido pelo Estado na estruturação e funcionamento das sociedades. O aparelho do Estado surge como administrador dos recursos públicos, tomando decisões de grande importância que atingem ou interessam a muitas pessoas.

Num sentido amplo, Administração Pública é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam:

- a) como distribui e se exerce a autoridade política;
- b) como se atendem aos interesses públicos.

Assim, pode ser entendida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas; um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal.

A partir do final do século XX, mais precisamente desde os primeiros anos da década de 80, viu-se crescer em todo o mundo uma onda global de reformas do setor. Nunca, em nenhum outro momento da história, o movimento em favor destas reformas avançou tanto e tão depressa. Praticamente todos os governos empreenderam esforços para modernizar e agilizar a administração, ou seja, todos iniciaram a repensar as operações executadas em relação ao alcance dos desígnios públicos.

No Brasil, a reforma administrativa, nos últimos 15 anos, mostra a transição de uma administração burocrática para um novo modelo, o gerencial.



A transformação de um Estado burocrático, voltado unicamente para o rígido controle da conformidade dos processos e insumos, para um Estado gerencial e mais ágil impulsionou o processo de modernização das instituições públicas brasileiras e a participação da sociedade civil.

Atentas a essas transformações, as instituições passaram a se preocupar em reformular suas estratégias de atuação, de modo a efetuarem a correção de seus rumos para atenderem as novas exigências.

Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas do Brasil, enquanto órgãos encarregados do controle da Administração Pública, iniciaram toda uma discussão acerca da necessidade de incremento da eficácia, eficiência e efetividade das suas ações e das relações existentes entre essas Cortes de Contas e a sociedade civil.

Contudo, se de um lado estavam os Tribunais de Contas brasileiros debruçando-se sobre o assunto, de outro estava a sociedade civil organizada buscando efetivar o seu direito de ter voz e vez não apenas nos processos decisórios de escolha dos seus representantes, mas sobretudo nos procedimentos de acompanhamento, avaliação de eficiência e eficácia das políticas públicas.

É importante salientar que muitos autores, especialistas em direito público e membros do sistema de controle externo brasileiro, têm se debruçado sobre estes novos paradigmas da Administração Pública e seus impactos no sistema de controle externo brasileiro.

As obras e os artigos publicados garantem a melhor compreensão da dimensão das mudanças que afetam os órgãos de controle externo e subsidiam o presente trabalho, que objetivou, a partir desses conhecimentos, identificar as transformações havidas, o reflexo nas ações de controle, o substrato legal que reforça os novos tempos, os desafios e as oportunidades para se operar dentro dos padrões de eficiência, transparência e cidadania.

Pretendeu-se, ainda, criar percepções que inspirem debates estratégicos e inovadores, capazes de viabilizar instrumentos e me-



canismos de avaliação dos resultados das ações governamentais e de estabelecer a necessária articulação com a sociedade.

Na consecução desses objetivos, apresenta-se, no Capítulo I, a evolução da função institucional dos Tribunais de Contas esculpida na Carta Magna de 1988, que, “de órgãos tradicionais de controle contábil, evoluíram a órgãos de vanguarda de controle econômico-financeiro nos Estados policráticos e democráticos”¹.

Também é apresentado o princípio da eficiência, o pensamento de que não basta mais ao administrador a utilização de recursos de acordo com as normas. É preciso mais que isso, é preciso que os recursos investidos gerem resultados efetivos na vida das pessoas de forma a justificar a necessidade da ação governamental.

Nesse sentido, o Conselheiro Presidente José Carlos Novelli, do TCE-MT² diz:

O controle externo deve atuar no presente, acompanhar *pari-passu* as decisões do gestor, verificando os resultados das políticas públicas para o bem da sociedade.

O Capítulo II enfatiza as mudanças introduzidas pela Reforma Gerencial e seus reflexos legais na atuação do controle externo, especificamente a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento de inegável importância na concretização dos conceitos e das práticas de gestão fiscal responsável que, de forma desafiadora, iniciou uma revolução cultural na Administração Pública brasileira e fomentou o em-

1 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas*. Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas. Portugal: Estoril, 2003.

2 Entrevista do Conselheiro Presidente José Carlos Novelli. Um novo Tribunal de Contas em Mato Grosso. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso*. Revista da Gestão n. 1, dez. 2006.



poderamento³ da sociedade mediante a implementação de mecanismos de gestão voltados para a obtenção de resultados com o controle social.

O entendimento da dimensão da palavra cidadania, sua construção na sociedade brasileira e sua relação com os Tribunais de Contas, enquanto instituições indispensáveis para a afirmação de um estado democrático de direito, é relatado no Capítulo III.

No Capítulo IV, identificam-se os desafios e as perspectivas para o controle externo no Brasil, imprescindíveis para a adoção dos novos paradigmas de ação que permitam ouvir e estabelecer “vastas pontes” de qualidade e inovação com a sociedade civil e com o cidadão.

A operacionalização destes conceitos e as análises conclusivas obtidas a partir das reflexões anteriores são apresentadas nas considerações finais da autora, como forma de estimular a reflexão e a ação de todos na mesma direção e com o mesmo sentido: transparência, controle social e cidadania.

Dessa forma, espera-se contribuir para que o controle externo, dentro da legitimidade institucional, produza efeitos concretos e de resultados tanto na fiscalização da aplicação dos recursos e na mensuração da eficiência das políticas públicas quanto na melhoria da qualidade de vida das pessoas e no estímulo do controle social.

3 Para melhor entendimento, definimos *empowerment* ou empoderamento como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, que se traduz num acréscimo de poder – psicológico, sociocultural, político e econômico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania (PINTO, 1998, p. 247).



“Os Tribunais de Contas de órgãos tradicionais de controle contábil evoluíram a órgãos de vanguarda de controle econômico-financeiro nos Estados policráticos e democráticos.”
Diogo de Figueiredo Moreira Neto





Capítulo 1

A evolução da função institucional dos Tribunais de Contas

Nos dias atuais, diante das profundas mudanças havidas no século XX que revolucionaram a Política e o Direito e impactaram fortemente a sociedade pós-moderna, a percepção da evolução e a compreensão das funções institucionais dos órgãos de controle externo – os Tribunais de Contas – são imperiosas.

A questão emerge simultaneamente às transformações significativas ocorridas, nas últimas décadas, nas estruturas política, econômica, social e institucional do Brasil.

No plano político, deu-se o movimento de redemocratização do país, que culminou com a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988, e o intenso processo de descentralização fiscal que se seguiu. Em seguida, sucederam-se as reformas estruturais na Administração Pública, a abertura da economia, a privatização de empresas estatais em todos os níveis de governo, o controle da inflação crônica com a introdução de nova moeda estável, o real, entre tantas outras mudanças.

Tais conjunturas tiveram reflexos no contexto institucional que legitimou uma maior autonomia e responsabilidade dos gestores perante uma sociedade com o advento dos contratos de gestão e a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que representou um marco na gestão pública brasileira.

Por outro lado, a busca do equilíbrio das contas e da responsabilização na gestão dos recursos públicos destacou também a relevância da avaliação da gestão quanto à eficácia, economicidade e eficiência das ações governamentais e evidenciou a necessidade



premente de reformulação e fortalecimento dos mecanismos de controle do Estado e da reflexão acerca do papel constitucionalmente conferido a essas instituições.

Como compete aos Tribunais de Contas a missão de exercer a fiscalização desses recursos zelando pela legalidade e legitimidade, a eficiência, eficácia e economicidade, com a finalidade principal de prestar contas ao cidadão do emprego pelos governos dos recursos públicos, a compreensão das suas funções institucionais é indispensável.

O perfil constitucional dos Tribunais de Contas acha-se delineado, essencialmente, na seção destinada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária – artigos 70 e seguintes da CF de 1988, cuidando o art. 75 da CF de aplicar as mesmas normas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, *verbis*:

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, a 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 Sena-



do 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. [...]

Art. 75. 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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros⁴.

Depreende-se que, através desses dispositivos constitucionais, as atribuições do Tribunal de Contas da União foram substancialmente dilatadas, atingindo, por via reflexa, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal.

Torna-se especialmente oportuna a lição do Professor Ricardo Lobo Torres:

4 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.



De fato, nunca havia as Cortes de Contas concentrado em suas mãos leque tão abrangente de competências, sendo a atual Carta Constitucional responsável por operar uma revolução de cento e oitenta graus na sistemática do controle externo a cargo de tais colegiados. [...]

Com efeito, a ampliação das competências atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988 reforça seu compromisso com os valores democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública. Isso porque o mecanismo de sindicância das finanças públicas em determinada ordenação política pode ser apontado como um dos parâmetros para avaliar seu grau de democracia⁵.

Tamanho evolução nas funções do controle externo fortaleceu estas instituições alçando-as, de instituições de verificação de conformidade e adequabilidade da atuação administrativa, a órgãos de vanguarda do Estado Democrático de Direito.

A partir dessas constatações, nas lições do Mestre Diogo de Figueiredo, as funções das Cortes de Contas: não serão mais as que resultavam apenas de uma tradicional taxionomia orgânico-funcional constitucionalmente adotada, porém, mais do que isso, partem de uma ampla compreensão do que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia⁶.

Assim sendo, quando as Cortes de Contas cumprem suas funções constitucionais à luz dos artigos 71 e seguintes da CF, precisam ir além e assumir o seu papel na construção da democracia

5 TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13. n. 22, p. 37-47, jul. 1991.

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, p. 1.



para que o controle externo, dentro da legitimidade institucional, produza efeitos concretos e de resultados tanto na fiscalização da aplicação dos recursos quanto na mensuração da eficiência da gestão e das políticas públicas.

Essa mudança também foi posta quando da aprovação da Reforma Administrativa, em meados da década de 90, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, quando o princípio da eficiência foi galgado à categoria de princípio administrativo constitucional explícito, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] ⁷.

A alteração em si não constituiu uma inovação no direito público brasileiro, uma vez que tal preceito estava implícito no esqueleto da Carta Magna, sendo objeto expresso da dicção constitucional no art. 74, II da CF, *verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm-se, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

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,

⁷ Op. cit., p. 3.



bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado⁸;

Entretanto, teve a vontade reformadora a intenção de deixar claro, por todo o governo, que a eficiência, agora como princípio, é um dever para toda a administração, passível, inclusive, de mensuração.

Nesse sentido, o Mestre Hely Lopes Meyrelles, citando Carvalho Simas, diz que:

a verificação da eficiência atinge os aspectos qualitativos e quantitativos do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para a administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica⁹.

Segundo Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas: “direcionamento da atividade e dos serviços públicos” à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade¹⁰.

Isso nos leva a aduzir novamente que, ainda na realização do controle externo pelos Tribunais de Contas para além do dever de decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade, por força dos elementos constitutivos do princípio da eficiência, precisam também as Cortes de Contas reconhecer e saber lidar com as

8 Op. cit., p. 3.

9 MEYRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*.

10 MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa*. Emenda Constitucional nº 19/98. São Paulo: Atlas, 2001, p. 39.



novas realidades impostas à administração pública voltadas à aproximação e oportunização de espaço ao cidadão.

Nesse sentido, o Jurista e Professor Dr. Juarez Freitas defende que a participação social, em matéria de controle, é um fenômeno crescente associado à grande tendência do Estado dialógico no Brasil, e pontua:

[...] o Direito Público mais dialógico é muito mais exigente, exige mais fundamentação racional e intersubjetiva, mais avaliação, mas pode ser muito melhor do que o direito anterior, por se tratar de sistema aberto, do respeito à pessoa humana, da não imposição unilateral e despótica, do prêmio mais que a repressão, e nesse contexto os Tribunais de Contas devem participar do novo Direito Público na condição de protagonistas, não assumindo uma postura defensiva, mas uma postura de vanguarda. Os Tribunais de Contas têm condições reais de agregar e facilitar o desenvolvimento humano, como aliados poderosos da Constituição.¹¹

O controle está se tornando cada vez mais interativo através de ações amparadas no Art. 1º da Constituição Federal, que, ao lado da democracia representativa, restou consagrada à democracia direta, *verbis*:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

11 FREITAS, Juarez. Palestra proferida no XXII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, João Pessoa-PB, nov. 2003.



- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A sinergia entre esses dois processos (de exercer o poder mediante representantes eleitos e diretamente enquanto cidadão) pode ser observada em outros dispositivos democratizadores infraconstitucionais, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, parágrafo único, e no Estatuto das Cidades, art. 44¹², *verbis*:

Art. 48, parágrafo único da LRF. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 44 do Estatuto das Cidades – No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III, do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

12 Ibid.



Portanto, resta claro que a Administração Pública não se justifica pela mera eficácia com que atua. Antes, deve buscar ser eficiente e atender às demandas da sociedade a que serve.

Neste contexto, o Conselheiro do TCE-SE Carlos Pinna de Assis, na época Presidente da ATRICON, assevera:

A sociedade clama não apenas pela correta aplicação dos recursos públicos, mas por resultados. Os princípios da legalidade, da economicidade, da eficácia e da eficiência passam a ter um novo 'companheiro' – a efetividade¹³.

Logo, as finanças públicas, enquanto instrumento da Administração Pública, diante das transformações das demandas sociais, devem buscar também expressar os reclamos dessa legitimidade.

Como a Constituição Federal dilargou o papel da democracia social e participativa, elevou a eficiência, a princípio constitucional como dever para todo o governo e ampliou as funções institucionais, dos órgãos de controle externo. Sob essa orientação contemporânea, os Tribunais de Contas, mensuradores da eficiência, comprometidos com os valores democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública, deverão atuar como instrumento de construção da cidadania, despertando no cidadão a sua co-responsabilidade no acompanhamento e na fiscalização dos recursos públicos.

Urge, portanto, perceber que as informações e o resultado da atuação dos Tribunais de Contas devem ter ressonância na sociedade e produzir valor qualitativo na vida das pessoas como forma de buscar o bem comum, a participação e a aproximação da sociedade das ações de controle, ao mesmo tempo em que possibilita o fortalecimento dessas instituições, para que se tornem cada vez

13 SOUSA, Alfredo José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.



mais respeitadas e reconhecidas perante a sociedade, como imprescindíveis na vida democrática do país.

Ilustra bem esta nova perspectiva o trecho da palestra do Conselheiro Valmir Campelo, então Presidente do TCU:

É tempo de esquecermos os modelos passados, em que as Cortes de Contas bastavam-se a si mesmas e permaneciam isoladas do mundo exterior. É preciso identificar anseios, intercambiar experiências, fazer-se útil à sociedade e ao parlamento e comunicar resultados¹⁴.

Nesse sentido, há recentes falas de José Gomes Graciosa, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

Ser pioneiro não basta, daí porque essa predisposição do TCE-RJ para o monitoramento constante das demandas da sociedade, a fim de aperfeiçoar nossos mecanismos de fiscalização da aplicação dos recursos públicos¹⁵.

O Conselheiro Manoel Figueiredo Castro, Presidente do Tribunal de Contas da Bahia diz, “A democracia pressupõe a existência de instituições fortes, respeitadas e cumprindo o seu papel”¹⁶.

Vale aqui recordar as palavras do Ministro Adylson da Mota:

A História avançou, o Estado tornou-se mais complexo, as democracias se fortaleceram, a Administração profissionali-

14 Palestra do Conselheiro Valmir Campelo, Presidente do TCU, no encontro de Presidentes dos Tribunais de Contas, em Porto Alegre, abril de 2003 (disponível no site do Instituto Ruy Barbosa – www.irbcontas.org.br).

15 GRACIOSA, José Gomes. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, jan./mar., 2005.

16 CASTRO, Manoel Figueiredo. *Informe TCE do Tribunal de Contas da Bahia*, mai. 2005.



zou-se, e os Tribunais de Contas não podem seguir outro caminho. Sua essencialidade ao Estado Democrático de Direito tornou-se patente não apenas para o controle dos gastos públicos, mas também – e principalmente – para o alcance da excelência na gestão do Estado¹⁷.

Trata-se de um novo tempo. A percepção desse entendimento é uma necessidade atual e imperiosa para o reconhecimento e o enfrentamento dos desafios, para a adoção de ações e atitudes estratégicas inovadoras neste milênio que se consagrará, tanto pela exclusão de muitos quanto pela coragem de outros tantos em fazer valer suas demandas diante das instituições do Estado pós-moderno.

17 MOTTA, Adylson. *O Novo Tribunal de Contas – Órgão protetor dos Direitos Fundamentais*. 3.ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.



*"A habilidade de uma liderança está em levar as pessoas de onde elas
estão para onde elas nunca estiveram."*
Henry Kissinger





Capítulo 2

Da reforma gerencial de 1998 e o advento da Lei Complementar nº 101/00

O Brasil vivencia uma grande transformação no campo da Administração Pública. Os anos 90, e seguintes, têm sido os anos de reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública.

A questão da reconstrução do Estado e da reforma de seu serviço civil tornou-se central e estava diretamente ligada ao contexto de mudança social, política e econômica que caracterizou aquele momento mundial.

Denominada pela maioria dos autores como a reforma gerencial do aparelho estatal, esta se concentra em três dimensões básicas:

- a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e de suas relações;
- a segunda é cultural, relaciona-se à transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial centrada em resultados com efetiva participação da sociedade;
- a terceira aborda a gestão pública com aperfeiçoamento do modelo vigente, introduzindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão com práticas gerenciais inovadoras.

Assim, novas práticas para a Administração Pública emergem em todas as unidades federativas e, conseqüentemente, em todos os seus órgãos e instituições.

Com recursos cada vez mais escassos, o objetivo é potencializar os resultados, otimizando os gastos mediante estratégias ino-



vadoras que consigam implementar alternativas para a superação das desigualdades, ampliando, assim, o espaço de inclusão social, política e econômica, sempre na direção do desenvolvimento.

Dessa forma, o Estado iniciou um ciclo de profundas transformações, reduzindo a estrutura administrativa, cortando gastos e implementando modelos de gestão mais eficientes, ações realizadas no sentido de se obter um Estado que responda a quem de fato deva responder: o cidadão.

A emergência dessa abordagem gerencialista parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos “não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, tanto na área social quanto na científica e tecnológica”¹⁸.

Nesse sentido, o primeiro passo foi dado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que estabeleceu novos princípios e normas de Administração Pública vinculando os resultados do Estado com o atendimento ao cidadão e suas demandas.

Contudo, reformar o Estado não significou desmantelá-lo, tornando-o ineficiente e comprometedor das causas públicas. Muito pelo contrário, a transformação do Estado implicou, antes de tudo, em abraçar as causas do país e dos cidadãos que o compõem, com eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviço público, e também reconhecer que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.

Isso significa que a reforma do Estado não é como muitos pensam: um ato acabado e pronto, mas é, na verdade, um processo de execução continuada sujeito a controle, correção e ajusta-

18 BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 237.



mento de objetivos e metas. É necessário, pois, uma permanente mudança de mentalidade e de atitudes habituais.

Ressalte-se que o Brasil já passou por outras tentativas de reformas. A primeira, a Reforma Burocrática de 1936, tentou montar e equipar um corpo burocrático clássico, por meio de funções e atividades públicas bem definidas.

A segunda, idealizada por Hélio Beltrão, já continha pioneiramente a preocupação com o enrijecimento da burocracia, e foi sistematizada no Decreto-Lei nº 200, de 1967.

Até aqui, as duas reformas foram pensadas e implementadas em contextos de ditadura política e sem debate com a sociedade.

A Reforma Gerencial iniciada em 1995 foi a terceira grande reforma, e a primeira a pensar no setor público do país em um contexto democrático, no qual o Estado deve estar fundamentalmente voltado para o atendimento dos seus cidadãos, as instituições públicas devem ser eficientes e eficazes e o debate do Estado com a sociedade deve ser incrementado.

Diante destas questões, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional, no ano de 1998, uma série de medidas que visaram dar condições à implantação do modelo gerencial proposto pelos novos paradigmas de mudança.

Ganha destaque, nesta conjuntura, o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetivou estabelecer um novo regime fiscal para o país. O projeto foi aprovado, dando origem à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A LRF, como é mais conhecida, que já está em seu sexto ano de aplicabilidade, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.





Mais do que um simples esforço do Governo em busca de ajuste fiscal, a LRF representa a necessária adoção, pelo gestor, de uma nova postura e ação diante da realização dos gastos públicos.

Conceitos como prudência, responsabilidade, planejamento, disciplina, limites, metas e riscos passaram a fazer parte do “jargão” público e da gestão fiscal, de forma bastante rigorosa.

Isso significa gastar na medida e na qualidade certas, saber o que se faz, como se faz e com que qualidade se está fazendo, priorizando o equilíbrio fiscal.

Por outro lado, para bem fiscalizar esse modelo, fez-se necessário um aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da administração, do *modus operandi* e das ferramentas utilizadas nas ações de controle externo exercidas pelos Tribunais de Contas no Brasil.

Nesse contexto, passou a ser questão de ordem, nas instituições de controle, o desenvolvimento e adoção de novos mecanismos que, associados à questão da legalidade a que são muito cingidos, sejam capazes de apreciar e avaliar aspectos relacionados à qualidade do gasto público e a eficiência das políticas públicas.

Na esteira do exposto, assiste razão a afirmação do Conselheiro Valter Albano da Silva do TCE-MT:

Não há dúvida de que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao ser editada, já refletia uma grande mudança cultural e política no Brasil. Mas ela veio justamente materializar essa nova face da sociedade, mais exigente e consciente dos seus direitos¹⁹.

Neste ponto, torna-se imperativo apresentar a posição do Ministro Carlos Ayres Britto sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal:

19 SILVA, Valter Albano da. A nova face da administração pública. *Jornal A Gazeta*. Caderno Opinião. Dia 12/05/05. p. 2A.





Ainda que a LRF tenha caído no agrado do popular como um novo paradigma de seriedade administrativa, de enxugamento da máquina e de compatibilização da receita com a despesa, a axiologia constitucional é essa aqui: todo o ajuste fiscal deve ser feito, mas em benefício do ajuste social – e não o contrário.

À luz desses paradigmas, a mudança de mentalidade da gestão governamental começa a se distanciar do modelo burocrático em direção a uma visão gerencial e dinâmica da Administração Pública, primando pelo seu enxugamento e atendimento efetivo às demandas sociais.

A inclusão pela LRF da concepção de gestão fiscal responsável, da eficiência e eficácia dos gestores no trato da “coisa” pública e da necessidade do diálogo com a sociedade também impulsionou a introdução e a incorporação, nas instituições de controle, da cultura de qualidade, produtividade, resultados e responsabilidade dos funcionários, entre outros.

Algumas mudanças se tornaram emblemáticas, como a imposição de limites de gastos com pessoal para os três Poderes e instituições com autonomia orçamentário-financeira, nas três esferas governamentais; a utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites concernentes às despesas de pessoal e dívida; rígido controle do endividamento público, nas três esferas governamentais; o estabelecimento do primado da transparência na condução da gestão pública; além de alertas e prazos decadenciais de ação e correção.

Cabe assinalar também a participação popular no orçamento e na prestação de contas, a obrigatoriedade de implantação do controle interno, praticamente regulamentada pela LRF, os relatórios de Gestão Fiscal, que se tornaram importante objeto de análise pelo Tribunal de Contas, cujo não-envio acarreta graves conse-





quências ao gestor, ao Secretário de Fazenda e ao contador.

Não deve ainda passar sem nota que, com o início da reforma gerencial e o advento da LRF, as transformações institucional-legal e cultural estão a abrir caminho:

- à institucionalização do conceito de larga difusão no sistema anglo-saxônico: o da *accountability*²⁰, sem tradução em português, que funde conceitos de transparência, responsabilidade, eficiência/eficácia na gestão das finanças públicas;
- à abertura do Estado ao diálogo com o cidadão, a fim de que o Estado esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade;
- à constante incorporação, na Administração Pública, de técnicas gerenciais;
- à comunicação do aparelho do Estado com o público, de forma desimpedida.

Em aparente sintonia com todo o anteriormente exposto, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, na Revista Diálogo Jurídico (2002), afirma:

Em dado momento da segunda metade do século XX, chegou-se a acreditar que as fontes de recursos nunca cessariam de existir e, do mesmo modo, brotariam sempre fontes novas a que se recorrer. Este princípio, denominado de inesgotabi-

20 *Accountability* é um termo abrangente que vai além da prestação de contas, pura e simples, pelos gestores da coisa pública. Para Lamounier (1997), diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala quando não cumprirem suas responsabilidades básicas. Para Anna Maria Campos (1990), a busca da *accountability* plena passa também pela reforma da sociedade, que precisa saber e querer cobrar, precisa interessar-se pela gestão pública, deve entender a relação da boa administração com a qualidade de vida; em suma, deve ser mais cidadã.



lidade dos recursos públicos, foi sendo posto em prova pela implacável constatação de que a dinâmica econômica a isto não correspondia. O tempo em que se propalava tal princípio não é remoto. O desregramento fiscal, em nome de uma infeliz política econômica que via a imensidão do céu sem perceber que utilizava asas feitas de cera, afigurava-se com um dos mais nítidos reflexos da adoção de tal princípio, levando à terrível constatação de ver os efeitos desestabilizadores de uma política monetária inflacionária e sua gravíssima repercussão no agravamento das desigualdades sociais no Brasil.

E arremata:

É justamente tendo em vista corrigir equívocos desta percepção que se tem a idéia de Estado Democrático e Social Fiscal. A necessidade de unir, como prioridades do Estado, o controle do desregramento fiscal como objetivo e a canalização do que se evitou gastar para políticas que busquem assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, função maior do constitucionalismo moderno, é não-somente premente como legitimamente justificável.





*“Quando se nega a alguém a oportunidade
de tomar decisões importantes, ele começa a achar
importantes as decisões que lhe permitem tomar.”*

C. Northcote Parkinson





Capítulo 3

A cidadania e sua relação com os Tribunais de Contas

Passados quase vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, nossa nação ainda se encontra diante do processo de construção da cidadania.

A tomada de consciência de direitos e a realização de deveres implicam no efetivo exercício dos direitos civis, políticos e socioeconômicos, bem como na participação e contribuição para o bem-estar da sociedade.

Para a teoria jurídica dominante no Brasil, cidadania estaria ligada basicamente aos direitos eleitorais.

Assim, baseado nas lições de José Afonso da Silva, fazendo remissão em parte a Pimenta Bueno, para a doutrina tradicional:

Cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político que decorre do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. [...] ²¹

Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. [...]

Em que pesem os direitos de cidadania, no Brasil, serem adquiridos mediante alistamento eleitoral, a cidadania enquan-

21 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 348-349.



to processo contínuo e individual precisa ser exercida em diversas outras dimensões.

A Constituição da República vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988, denominada Constituição Cidadã²², dando-lhe *locus* constitucional, alçou a cidadania a princípio fundamental da República, normatizando e institucionalizando muitas das reivindicações relacionadas à sua constituição, fenômeno este que, segundo a Professora Vera Regina Pereira de Andrade²³, não encontra similaridade em nenhuma das cartas anteriores.

Contudo, mantém em seu corpo, assim como fizeram todas as constituições nacionais desde o Império, um conceito vinculado aos de direitos políticos, nacionalidade e naturalidade, senão vejamos:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]
II – a cidadania; [...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]
XII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§1º Não será objeto de delegação os atos de competência

22 Expressão utilizada pelo Deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em seu discurso na promulgação da CF/88.

23 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania: do direito aos direitos humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 13, *apud* CESAR, Alexandre. *Acesso à justiça e cidadania*. Cuiabá: EdUFMT, 2002, p. 40.





exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: [...]

II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais.

Embora o termo cidadania possa apresentar várias significações conceituais, parece, contudo, restar indubitável que está ligado à dimensão de democracia, direitos civis, políticos, sociais, culturais e ecológicos, direitos relativos à pessoa humana enquanto indivíduo, portanto inserida nos direitos humanos.

A Professora Maria de Lourdes Manzini-Covre destaca em seu livro *O que é cidadania*:

Em uma primeira aproximação do conceito com os aspectos dos direitos civis, sociais e políticos, em que os direitos de uns precisam condizer com os direitos dos outros, permitindo a todos o direito à vida no sentido pleno – traço básico da cidadania; [...]

Cidadania seria elemento dos direitos humanos, e não sinônimo. Contudo, estando incluída nos direitos humanos, teriam estes estreita relação com a cidadania²⁴.

Amplamente discutido nos dias atuais, “cidadania”, segundo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, significa que:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e os serviços so-

24 MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.



ciais indispensáveis, e a previdência em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstância fora de seu controle.

A mesma Professora Maria de Lourdes Manzini-Covre mostra que a origem da cidadania está relacionada ao surgimento da vida na cidade, à capacidade de os homens exercerem direitos e deveres de cidadão.

Corroborando esse mesmo sentido, para Delano Carneiro da Câmara Cunha:

Pensar a cidadania é pensar a democracia. É sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos sociais, civis e políticos é assegurado aos indivíduos de um Estado-Nação. O reconhecimento e a garantia desses direitos são a segurança do indivíduo, das condições necessárias e indispensáveis à sua manutenção e reprodução e da sua participação na comunidade política do Estado nacional. Noutras palavras, pensada no interior de um processo democrático, a questão da cidadania passa pela articulação entre igualdade social e liberdade política, de tal maneira que a existência de uma é condição e garantia da outra²⁵.

Considerando os vários conceitos existentes sobre cidadania, posto que ser cidadão significa ter direitos e deveres, Ada Stella Bassi Damião, na sua obra *O novo cidadão brasileiro*, afirma que:

A cidadania compreende não apenas direitos, mas também deveres, já que o exercício de direitos sem a existência de

25 CUNHA, Delano Carneiro da Câmara Cunha. *A cidadania e os Tribunais de Contas do Brasil*. Tese apresentada no XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil realizado em Cuiabá-MT, em julho de 2001. p. 8, 9 e 16. Disponível em: www.tce.pi.gov.br.





deveres leva à anarquia e ao desrespeito de direitos alheios, tanto quanto a mera observância de deveres sem a possibilidade de exercer direitos conduz à escravidão, à exploração do homem pelo homem ou do homem pelo Estado²⁶.

Desta forma, por força constitucional, o direito do cidadão de conhecer os atos de seus representantes, bem como possuir mecanismos de controle sobre eles enquanto exercício democrático, é uma prerrogativa elementar de manutenção dos pilares estruturantes do Estado Direito e enquanto exercício do atributo político do cidadão, pois garante o seu direito de participar e de ser ouvido no governo. A cidadania, portanto, não está apenas representando o titular dos direitos políticos, mas também qualificando os participantes da vida do Estado.

Por oportuno, lembramos Ricardo Lobo Torres:

[...] o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos seus direitos [...] os bens públicos estão inteiramente vinculados aos direitos fundamentais [...]. Também os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, neles encontra o seu fundamento e sua finalidade. [...] Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o artigo 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias

26 TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 194, out./dez. 1993.



normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais²⁷.

Na manutenção deste equilíbrio necessário de forças, estão presentes tanto os esforços da sociedade mandante como os do poder público mandatário, de tal maneira que a existência de um é condição e garantia do outro.

A democracia passa a estar embasada em confiança recíproca, com convergência nos esforços, transparência nas ações e eficiência no uso dos meios, deixando de ser uma técnica formal de escolha periódica de quem governa para ser uma escolha permanente de como querem ser governados.

Deste modo ao cidadão, tão importante quanto votar e ser votado deve ser:

- Acompanhar as ações dos eleitos (gestores/ legisladores) no trato da coisa pública;
- Participar e contribuir para o bem-estar da sociedade.

Enquanto que aos órgãos exercentes da soberania do Estado cabe:

- Promover espaços democráticos de decisão;
- Estimular o cidadão a utilizar os instrumentos legais de controle legitimados nas possibilidades deixadas na Constituição Federal de 1988;
- Fomentar o exercício da cidadania.

Assim, de um lado, estarão os cidadãos participando da vida social e realizando a sua cota parte de responsabilidade na efetivação das boas práticas da gestão pública e, de outro, as instituições desenvolvendo mecanismos hábeis para cumprir sua missão insti-

27 DAMIÃO, Ada Stella Bassi. *O novo cidadão brasileiro*. Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria, 1987.



tucional, responder às demandas sociais e fomentar o controle social e a consciência cidadã.

Como afirma Garcia de Enterría: “[...] o cidadão não é um simples destinatário da ação administrativa, não é um simples instrumento do poder, está na origem do poder”²⁸.

Para corroborar com essa nova ótica do controle externo, trago à colação as lições do Ministro Adylson Motta que, de forma sucinta, mas extremamente profícua, afirma:

Hoje, portanto, os entes controladores das contas públicas não podem ser mais identificados como órgãos cartoriais do passado, que se isolava da sociedade em seus castelos herméticos e burocráticos. [...]

O regime democrático exige que os Tribunais de Contas prestem à comunidade em geral ‘contas’ de sua atuação e dela se aproximem, mediante canais de comunicação abertos ao cidadão, dos diálogos públicos e da divulgação ampla dos resultados de sua fiscalização. [...]

Com efeito, a conjunção entre as ações de controle – sob o novo prisma do *accountability* – e o estreitamento das relações entre as Cortes de Contas e a Sociedade, além de democratizar a fiscalização dos gastos públicos, tendem a aumentar a efetividade das políticas sociais e dos serviços prestados pelo Estado. Trata-se, em outras palavras, de um estímulo ao controle social, contribuindo-se para o fortalecimento da cidadania e, por conseguinte, ao amadurecimento do regime democrático²⁹.

28 GARCIA DE ENTERRIA. *Hacia una nueva justicia administrativa*. Madri: Editorial Civitas, 1989, p. 36.

29 MOTTA, Adylson. op. cit.



Contudo, cada cidadão, individualmente, não tem como fiscalizar o erário. Torna-se imperiosa, no Estado Democrático de Direito, a ação de instituições de controle, especialmente do controle externo, a cargo do Poder Legislativo, legítimo representante do povo, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, a quem compete fiscalizar os gastos públicos.

A partir desta constatação de imprescindibilidade das Cortes de Contas no processo de fortalecimento do Regime Democrático e da cidadania, estas devem buscar fomentar as melhores práticas de gestão com vistas à melhoria das políticas públicas e conscientizar o cidadão de sua co-responsabilidade no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

Assim, os Tribunais de Contas, exercendo sua legitimidade constitucional e cumprindo com o seu relevante papel na democratização do Estado e seus respectivos elementos constitutivos, devem buscar:

- Promover ações que fortaleçam os instrumentos de controle externo;
- Apresentar a utilidade e a relevância das suas decisões;
- Atuar como canal privilegiado de comunicação com o cidadão, fomentando a transparência da gestão pública;
- Ampliar a interconectividade entre os Poderes, órgãos de controle, a sociedade civil organizada e demais instituições;
- Fortalecer os mecanismos de controle já existentes;
- Estimular o cidadão à realização do controle social;
- Adaptar-se às mudanças que ocorrem na própria sociedade.

O processo é desafiador e complexo, mas não impossível. É, pois, chegada a hora de abrir o debate público na linha do aperfeiçoamento democrático e do aprimoramento da consciência cidadã no sentido de se adotar ações e mecanismos que permitam vencer as dificuldades ainda encontradas nas práticas da Admi-



nistração Pública, tais como a corrupção, o patrimonialismo, o nepotismo, a ineficácia da aplicação da lei, dentre tantas que preocupam a opinião pública e promovem o desinteresse e a desconfiança do cidadão.

Se o que a sociedade espera e almeja é a aplicação eficiente, racional e transparente dos recursos públicos, cabe aos Tribunais de Contas, enquanto canais privilegiados de contato entre a Administração Pública e a sociedade civil, atuarem dentro destas novas perspectivas ainda não inteiramente exploradas, que apontam na direção do entrelaçamento das Cortes de Contas com o cidadão, um novo paradigma que se inaugura na existência dos Tribunais de Contas, no horizonte deste novo milênio.





*“O homem que está dizendo que algo é impossível
frequentemente acaba sendo interrompido por alguém
que acabou de fazer o impossível.”*
Rudiger Dornbush, economista





Capítulo 4

Os desafios e os novos paradigmas do milênio

No contexto da reforma do Estado nacional que, nas últimas décadas, busca aumentar a sua governança, ou seja, aumentar a sua capacidade administrativa e governar com efetividade, voltando seus serviços para o atendimento dos cidadãos, as instituições públicas possuem um papel relevante.

Sem dúvida, é imprescindível que essas instituições, ao exercer suas funções constitucionais e infraconstitucionais, apresentem qualidade e evoluam nas suas atuações, pois os seus produtos têm uma interferência, densidade e valor transformador das sociedades.

Assim, tão importante quanto estar a Administração Pública buscando a efetividade das suas ações é a identificação de mecanismos para mensurar os resultados dessas ações, controlar o bom funcionamento interno da administração e garantir o respeito aos direitos dos cidadãos.

Ocorre que, ao longo do caminhar das sociedades democráticas, os meios de controle revelam-se insuficientes e impulsionam embates de idéias e criação de mecanismos outros para a complementação das deficiências dos modelos existentes.

Existem várias formas e mecanismos para assegurar a eficácia da Administração Pública e correição de seus erros. Hoje, há de se considerar a realidade do controle social que opera às custas do Poder Público, pois se realiza pelas formas de controlabilidade e pelos mecanismos que o Estado, em sua ordem jurídica institucional, coloca à disposição da sociedade para a fiscalização e o acompanhamento da Administração Pública.

O Ministro Carlos Ayres Brito já advertiu que:



Essa fiscalização constitucional opera no interior da própria máquina estatal [...] como opera de fora dessa máquina para dentro dela [...] É uma fiscalização que recai sobre o poder, sobre o governo, para se saber até que ponto as autoridades públicas são cumpridoras de seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e as coletividades em geral.

Pois bem, a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão 'controle social do poder', para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos [...] ou seja, a Constituição tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que só repercutem no universo particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que repercutem no universo social por inteiro³⁰.

Aqui, assume papel fundamental o Sistema dos Tribunais de Contas, destacado pela Constituição para realizar a concretização dos postulados e princípios de administração e controlar a atuação pública em defesa dos interesses da coletividade, seja ele um:

- direito subjetivo (proteção que o ordenamento jurídico outorga, de forma exclusiva, a um determinado indivíduo);
- interesse legítimo (proteção outorgada, geralmente, a um conjunto determinado de indivíduos);

30 BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo*, n. 189, p. 115.





- interesse simples de qualquer cidadão (mero interesse que cabe a todo cidadão de que a lei seja cumprida)³¹.

Na realização desse mister, alguns desafios internos se apresentam aos Tribunais de Contas e precisarão ser superados:

- Estabelecimento de ações e mecanismos institucionais de estímulo ao controle social;
- Adoção de novas técnicas e métodos avaliativos, com estabelecimento de índices de resultados econômicos, financeiros e administrativos da ação governamental;
- Atuação preventiva com eficiência, apresentando o volume de recursos que as administrações públicas economizam com base nas determinações e recomendações dos Tribunais;
- Institucionalização de projeto de desenvolvimento de tecnologia de informação e comunicação como aperfeiçoamento de mecanismos internos de interconectividade e fator de impacto direto em suas atribuições constitucionais;
- Adoção do modelo de administração estratégica sistêmica;
- Desenvolvimento permanente dos servidores dentro das diversas perspectivas do conhecimento relacionado à gestão pública.

Os desafios externos que se colocam aos Tribunais de Contas, na atualidade, se originam cada vez mais da necessidade de se enfrentar as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. Na busca de atuação promissora, estes Tribunais Superiores de fiscalização não poderão:

31 GORDILLO, Agostin. *Princípios gerais de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 39.



- ficar indiferentes ao fenômeno da globalização e aos avanços tecnológicos, sob o risco de ver sua capacidade de ação reduzida;
- ficar indiferentes à evolução dos cidadãos que não querem apenas um bom atendimento, mas serviços que atendam às especificidades de suas demandas;
- deixar de prestar contas da economicidade, em linguagem simples e acessível, dos serviços prestados, dos custos e benefícios auferidos com o controle externo.

A realidade, hoje, é que as instituições com bom desempenho funcionam em rede. As informações circulam instantaneamente e são multiculturais. Pensa-se globalmente e age-se localmente. As negociações orçamentárias recorrem cada vez mais às técnicas de *benchmarking* (ponto de comparação com organismos que exercem funções similares), aumentam a celebração de contratos internacionais e as negociações entre empresas transnacionais.

O controle externo não pode continuar tecnologicamente artesanal; precisa utilizar todas as possibilidades da tecnologia, garantir a capacidade de funcionários multiculturais que possam compreender as diferentes lógicas entre as diversas realidades sociais e culturais do mundo.

No que tange às normas balizadoras da função pública, estas nem sempre permitem considerar a diversidade de usuários. Muitos servidores foram formados com a idéia de que só existia uma boa solução e que as outras eram ruins. Há uma tendência de fazer prevalecer um modelo e apenas um. Como gerenciar a diversidade de expectativas dos cidadãos?

Não se trata de quebrar as normas e passar à ilegalidade, mas, no contexto dos objetivos existentes, que as Cortes de Contas disponham de meios para analisar que método adotar e qual o





instrumento mais adaptado às múltiplas demandas do cidadão, não perdendo de vista a necessidade de manter a capacidade de dar as mesmas oportunidades a todos.

Quanto à necessidade de prestar contas dos serviços aos cidadãos, esta nova demanda leva os Tribunais de Contas a refletirem sobre o que oferecem, com que nível de qualidade e em que prazo. Ainda é comum a ausência desta visibilidade e desta transparência nas instituições de controle.

Contudo, a pressão por prestar contas cresce e o aumento do poder de controle está vinculado a uma maior transparência de suas práticas, ações e decisões.

É bem provável que o Sistema de Controle Externo consiga superar e vencer os desafios internos com mais rapidez, sendo este processo uma oportunidade ímpar de melhoria e de estabelecimento da posição de vanguarda ocupada por estas instituições.

No entanto, quanto aos desafios externos, a superação e os resultados ocorrerão mais lentamente, tendo em vista a ausência de governabilidade pelas Cortes de Contas sobre o conjunto de variáveis que compõe os cenários apresentados.

Cumprir destacar ainda que, na implementação dessas ações voltadas à superação dos desafios, as instituições de controle estarão também executando os novos modelos ou paradigmas propostos aos Tribunais, apontados no diagnóstico realizado pela FIA-USP, em 2001.

Alguns índices elaborados no âmbito daquela pesquisa serão apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3 como instrumentos de análise na consecução das perspectivas institucionais do controle externo.

Os dados fornecem indicações acerca da distribuição dos funcionários por atividade desempenhada, o nível de comprometimento do orçamento com despesas correntes, em especial despesa com pessoal e os mecanismos disponíveis de comunicação com a sociedade.



**Tabela 1 - Indicadores de Recursos Humanos
(por Procedimentos de Trabalho) e Infra-estrutura
dos Tribunais de Contas do Brasil - 2001¹:**

Indicador (n=31)	Em %
Funcionários em Atividades de Fiscalização / Funcionários Alocados nos Tribunais de Contas	41,0%
Funcionários em Atividades-meio / Funcionários Alocados nos Tribunais de Contas	36,4%
Funcionários em Atividades de Julgamento e Outras / Funcionários Alocados nos Tribunais de Contas	22,6%
Área Construída (Própria e Alugada) / Funcionários Alocados nos Tribunais de Contas	16,5%

¹ Considera dados de 31 Tribunais. Fonte: FIA/USP.

Da análise da Tabela 1, pode-se concluir que, em 2001, a distribuição dos funcionários nos Tribunais era distorcida, com grande concentração de funcionários em atividades-meio. “Apenas 41% dos funcionários estavam em atividades de fiscalização, percentual que sugere espaço para modificação nos procedimentos de trabalho e modernização da gestão”³².

**Tabela 2 - Indicadores de Despesa
dos Tribunais de Contas do Brasil - 2001¹:**

Indicador (n=21)	2001	2002
Despesa Total com Pessoal / Despesa Total	85,9%	83,2%
Despesa Corrente (Exclusive Pessoal) / Despesa Total	11,9%	13,2%
Despesa de Capital / Despesa Total	2,2%	3,6%

¹ Considera dados de 32 Tribunais. Fonte: FIA/USP.

32 NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva; CONCEIÇÃO, Jorge Henrique Muniz. *A experiência do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro e do Instituto Ruy Barbosa*, p. 28-31.



A Tabela 2 aponta elevados gastos com pessoal e poucos recursos disponíveis para investimento, nos anos de 2001 e 2002, nas Cortes de Contas³³.

Tabela 3 - Indicadores de Comunicação (T.I.) dos Tribunais de Contas do Brasil - 2001¹:

Tribunais de Contas avaliados	31
Tribunais de Contas que declararam ter linhas <i>toll-free</i> (800 ou 0800)	2
Tribunais de Contas que declararam dispor de Central de Atendimento	6
Tribunais de Contas que aplicaram recursos em Ouvidoria, em 2001	1

¹ Considera dados de 31 Tribunais. Fonte: FIA/USP.

Os indicadores da Tabela 3 apresentam os mecanismos e os instrumentos de comunicação dos Tribunais de Contas com a sociedade, em 2001, os quais eram ínfimos e demonstravam ausência total de ferramentas adequadas para atender o cidadão.

Neste ponto, no início de 2002, sob o impacto desses resultados, o Sistema de Controle Externo brasileiro iniciou um esforço conjunto para implementar um projeto integrado de desenvolvimento organizacional, em nível nacional, com componentes que permitissem solucionar de forma harmônica os problemas e os desafios detectados.

O Projeto foi denominado PROMOEX³⁴ – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, contemplando, além das instituições de controle, as suas instituições de apoio estratégico e técnico, IRB – Instituto Rui Barbosa – e a ATRICON – Associação dos

33 Ibid.

34 A descrição dos objetivos do PROMOEX, bem como a Carta-consulta com descrição do Programa, estão disponibilizadas no *site* <www.planejamento.gov.br/pnage/conteudo/promoex/promoex.htm>.



Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Foi negociado diretamente pelas Cortes de Contas com o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos totais de US\$ 121,4 milhões de dólares e para ser executado em seis anos.

O PROMOEX foi assinado no dia 3 de abril de 2006, em Belo Horizonte, e apresenta-se como uma perspectiva otimista acerca da visão de futuro dos Tribunais de Contas brasileiros, fruto de esforço coletivo da motivação do comprometimento de toda hierarquia institucional e propiciará:

- o fortalecimento do sistema nacional de controle externo como instrumento de cidadania e de efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos;
- o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas pelo incremento da eficácia, eficiência e efetividade das suas ações e dos mecanismos de articulação social;
- a harmonização das ações e a integração dos procedimentos enquanto programa que agrega atividades e investimentos de caráter nacional e local.

Para além destas considerações relativas aos objetivos estratégicos do Programa, no processo anterior à assinatura do convênio, muitas dificuldades iniciais, tanto em nível organizacional quanto político, foram superadas quando da colocação em discussão das linhas gerais do programa, tendo sido este modelo de construção nacional uma experiência pioneira, a primeira construção coletiva de trabalho em conjunto entre os Conselheiros e a equipe técnica dos Tribunais, uma inovação sem precedentes nos anais da história de criação dessas instituições.

A implementação de um programa dessa magnitude, através de um sistema descentralizado e compartilhado entre a União, Mi-



nistério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunais de Contas do Brasil, informa ao mundo a capacidade e a maturidade das instituições públicas brasileiras e sinaliza para a sociedade que todo este esforço só tem sentido se, ao final, os cidadãos brasileiros tiverem espaço suficiente para exercer plenamente sua cidadania com responsabilidade e em prol do bem comum.





As melhores práticas de gestão e o estímulo ao controle social só serão realidades em nosso país, quando “accountability” e “empowerment” se falarem no mesmo nível de grandeza e de realidades.

Cassyrá Lucya





Conclusões

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, profundas mudanças ocorreram no Estado Democrático brasileiro, as quais tiveram reflexos em todas as estruturas de poder, nas organizações estruturantes da sociedade civil e, em especial, nas Cortes de Contas do Brasil, que tiveram suas funções institucionais ampliadas, uma vez que lhes foram designadas atribuições de relevo e grande significância na fiscalização regular da aplicação dos recursos e, sobretudo, na avaliação da eficiência da gestão e das políticas públicas, o que as colocou na posição de órgãos de vanguarda na democracia brasileira.

Ao mesmo tempo em que os Tribunais alçaram esse patamar de destaque, também se viram imersos nas transformações impostas pela reforma gerencial do Estado iniciada em 1990, que buscou dirigir os resultados das ações de governo, do atendimento eficiente, ágil e transparente ao cliente usuário – o cidadão, fato institucionalizado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Porém, o marco decisivo, o grande divisor de águas nas ações estratégicas do controle externo, surgiu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, que, de forma singular, inovadora e corajosa estabeleceu um novo regime fiscal para o país inserindo nas práticas e na cultura dos gestores uma nova postura a ser cumprida: a de responsabilidade, equilíbrio de contas, planejamento, transparência, controle de suas ações e a responsabilização pelas posturas inegavelmente lesivas ao erário e aos interesses coletivos e difusos.

O novo cenário de gestão fiscal responsável, de eficiência e eficácia dos gestores no trato da coisa pública, levou à necessidade do diálogo com a sociedade e impulsionou a incorporação da qualidade, produtividade e resultado nos serviços realizados pelos fun-



cionários públicos, momento significativo de criação de carreira, qualificação, aprimoramento da performance com a profissionalização das pessoas.

Cabe assinalar também os primeiros movimentos da sociedade no sentido de buscar a efetivação de sua atuação dentro das aberturas legais, constitucionais e infraconstitucionais facultadas à participação do cidadão.

Contribuíram para estes avanços, para a quebra de paradigmas burocráticos e a superação de desvios crônicos da gestão pública o rompimento da inércia da sociedade civil que, através do exercício dos seus direitos fundamentais e pela garantia soberana da democracia no Estado Democrático de Direito, entendeu que o poder conferido aos gestores merecia não apenas um controle, mas um acompanhamento e uma reflexão conjunta, porquanto vivenciavam o inaugural estado dialógico da pós-modernidade, no limiar do século XXI.

Até aqui, ainda que a legalidade oferecesse garantias e oportunidades ao cidadão e este houvesse despertado para o exercício da cidadania, subsistia um hiato no processo de funcionamento do método e competia às instituições de controle capacitarem a criação de mecanismos e canais eficientes de comunicação e diálogo com o cidadão.

A razão para a aproximação dos dois pólos, cidadão (controle social) com os Tribunais de Contas (controle externo), é simples e necessária, embora não seja de fácil operacionalização e entendimento.

De um lado, não podem os cidadãos fiscalizarem individualmente a gestão e, de outro, tampouco podem as instituições de controle garantirem sozinhas o cumprimento das políticas públicas. Torna-se, desse modo, imperiosa a conjunção de esforços, de estreitamento das relações entre os Tribunais e a sociedade em torno de objetivos qualificadores dos resultados das políticas públicas.



Implica dizer que as melhores práticas de gestão e o estímulo ao controle social só será realidade em nosso país quando ambos, *accountability*³⁵ e *empowerment*³⁶, se falarem no mesmo nível de grandeza e de realidades.

Esse equilíbrio entre direito e dever é indispensável quando se busca exercer a cidadania. Um sem o outro leva não apenas à possibilidade de anarquia, mas à injustiça social, à miséria material e à inexistência de valores morais e éticos, o que poderá macular a dignidade de uma nação.

A propósito, todo o arcabouço elaborado para evidenciar o interesse público nos atos de gestão, o envolvimento do cidadão e o papel fundamental dos Tribunais de Contas enquanto instrumento da construção da cidadania não terá relevância se não afetar as estruturas sociais e conter os avanços impróprios do poder político em detrimento dos direitos do cidadão.

Para isso, as instituições de controle externo precisam estar no mesmo compasso da sociedade, a fim de que a correição de erros e de desvios seja ágil, contundente, preciso e concretize os princípios administrativos.

Dessa forma, os desafios internos serão, antes, uma oportunidade para a adoção de ações de melhoria dos procedimentos internos e de auditoria, de planejamento estratégico integrado com foco em resultados mensuráveis, de estabelecimento de políticas de desenvolvimento do potencial humano, de mecanismos de transparência e de articulação com a sociedade.

Lançando mão da mais alta tecnologia e permitindo-se ser uma permanente porta de entrada aos cidadãos, os Tribunais de Contas terão sua visão ampliada e suas ações serão localizadas, mas efetivas.

35 Cf. nota 20.

36 Cf. nota 2.



Poderão ainda formar uma rede institucional de informações capaz de estabelecer parâmetros científicos nos contextos econômicos, financeiros e sociais, os quais possibilitarão a atuação preventiva e o estímulo ao controle social.

Todavia, a ausência de visão prospectiva somada a resquícios da morosidade burocrática dificultam a reflexão profunda e pró-ativa sobre questões relacionadas à qualidade, ao prazo, à forma, ao conteúdo e para quem são dirigidos os produtos elaborados pelo controle externo.

Cumprе destacar que, em relação aos processos internos de mudança, os resultados serão mais ágeis, enquanto a superação dos desafios externos serão mais pontuais e lentos, tendo em vista a não-governabilidade do conjunto de variáveis que compõe o cenário.

Por fim, as perspectivas rumo a um futuro promissor vêm permeadas de ações, projetos inovadores e contemporâneos, que emergiram do contexto da LRF, passaram pelo diagnóstico organizacional de 2001 elaborado pela FIA-USP e culminaram com o esforço coletivo na construção do PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, que, agora firmado, fortalecerá o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, intensificará as relações intergovernamentais e interinstitucionais com vistas à melhoria quali-quantitativa da fiscalização, com maior otimização do gasto público e o incremento dos mecanismos de articulação social.

A convergência do sucesso dos Tribunais de Contas do Brasil viabilizará a concretização de um controle externo de excelência nunca anteriormente vivenciado no país, do qual a maior beneficiária será a sociedade.



Bibliografia

AMADOR, José Roberto. Um novo Tribunal de Contas em Mato Grosso. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso*. Revista da Gestão, n. 1, dez. 2006.

BONAVIDES, Paulo. *A democracia participativa*. Conferência proferida em Fortaleza-CE, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Imprensa Nacional, nov. 1995.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1999.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo*, [s.l.], n. 189, p. 115, [19--].

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(2), fev/abr., 1990.

CASTRO, Manoel. In: *Informe TCE do Tribunal de Contas da Bahia*, n.º 20, ano 2005.

CESAR, Alexandre. *Acesso à justiça e cidadania*. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CHADE, Roberto. *Revista Vencer*, [s.l.], ano 6, n. 71, p. 73, 2003.

CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 11-15 nov. 2003, João Pessoa-PB. *Anais...* João Pessoa-PB: [s.n.], v. 1-2, 2003.

CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 20., 12-15 out. 1999, Fortaleza-CE. *Anais...* Fortaleza-CE: [s.n.], v. 1, 1999.

CRISTO, Carlos Manuel Pedroso Neves. Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para elaboração de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 54, n. 1, p. 61, jan./mar. 2003.

CUNHA, Delano Carneiro da Câmara Cunha. *A cidadania e os Tribunais de Contas do Brasil*. CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 21.,



jul. 2001, Cuiabá-MT. *Anais eletrônicos...* Cuiabá-MT: [s.n.], 2001. p. 8-9 e 16. Disponível em: <www.tce.pi.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2007.

DAMIÃO, Ada Stella Bassi. *O novo cidadão brasileiro*. Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria, 1987.

FERREIRA, Caio Márcio Mrini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 47, v. 120, n. 3., set./dez. 1996.

FLORES, Mário César. *Qual Estado?*. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 19 f. (Texto para discussão, 10).

FREITAS, Juarez. Controle Externo e novas perspectivas do Direito Público. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 11-15 nov. 2003, João Pessoa-PB. *Anais...* João Pessoa-PB: [s.n.], v. 1-2, 2003.

FUKUYAMA, Francis. A necessidade de restauração do Estado. *HSM Management, Informação e Conhecimento para gestão empresarial*, [s.l.], a. 9, n. 48, v. 1, jan./fev. 2005.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 54, n. 4, p. 21, out./dez. 2003.

GARCIA DE ENTERRIA. *Hacia una nueva justicia administrativa*. Madri: Editorial Civitas, 1989.

GORDILLO, Agostin. *Princípios gerais de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRACIOSA, José Gomes. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, [s.l.], mai. 2005.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. Ética, moralidade e participação popular no controle externo. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 20., 12-15 out. 1999, Fortaleza-CE. *Anais...* Fortaleza-CE: [s.n.], v. 1, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. *Revista Exame*, São Paulo, mai. 1997.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MELDOLESI, Nicoletta Stame. Avaliação das políticas na França. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

MEYRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 1987.



MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa. *Emenda Constitucional nº 19/98*. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas*. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE TRIBUNAIS DE CONTAS. Estoril-Portugal: [S.N.], 2003.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários na participação da gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 48, n. 1, jan./abr. 1997.

NAZARETH, Paula Alexandra C. de P.; CONCEIÇÃO, Jorge Henrique Muniz. *A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Rui Barbosa*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., out. 2003, Panamá. *Painel...* Panamá: [s.n.], 2003. p. 28-31.

_____. *Reforma do Estado para cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, [s.l.], a. 53, n. 1, jan./mar. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano, *Revista do Serviço Público*, a. 52, n. 1, jan./mar. 2001.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Enap, 1999.

PIMENTA BUENO. Direito Público Brasileiro. 1957. In: PINTO, Carla. *Política social –1998*. Lisboa: ISCSP, 1998. p. 247-264.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Valter Albano. A nova face da Administração Pública. *Jornal a Gazeta*. Caderno Opinião, Cuiabá-MT, 12 mai. 2005.

SOUSA, Alfredo José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SOUZA, Pedro Henrique Lino. *Papel dos Tribunais de Contas em face das reformas constitucionais*. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 20., 12-15 out. 1999, Fortaleza-CE. *Anais...* Fortaleza-CE: [s.n.], v. 1, 1999.

TORRES, Ricardo L. O princípio da transparência no direito financeiro. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.



_____. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 194, out./dez. 1993.

_____. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, p. 37-47, jul. 1991.