



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO**

**NÁDIA REZENDE FARIA**

**TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONTROLE SOCIAL  
E ACCOUNTABILITY**

**GOIÂNIA  
2013**

NÁDIA REZENDE FARIA

**TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONTROLE SOCIAL E  
*ACCOUNTABILITY***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Professora Doutora Eliane Romeiro Costa.

Goiânia  
2013

NÁDIA REZENDE FARIA

**TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY**

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovada em 04 de outubro de 2013 pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Dr<sup>a</sup>. Eliane Romeiro Costa  
Prof.<sup>a</sup> Orientadora e Presidente da Banca  
PUC-GO

---

Dr. Cleuler Barbosa das Neves  
Prof. Membro da Banca  
UFG

---

Dr. Ycarim Melgaço Barbosa  
Prof. Membro da Banca  
PUC-GO

Aos meus pais, Zenaide e Roberto, e ao meu  
esposo, André Luiz, maiores incentivadores dos  
meus estudos e verdadeiros exemplos de fé,  
sabedoria e determinação.

“É com o cristianismo que todos os seres humanos, só por o serem e sem acepção de condições, são considerados pessoas dotadas de um eminente valor. Criados à imagem e semelhança de Deus, todos os homens e mulheres são chamados à salvação através de Jesus que, por eles, verteu o Seu sangue. Criados à imagem e semelhança de Deus, todos têm uma liberdade irrenunciável que nenhuma sujeição política ou social pode destruir”.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 3. ed. Coimbra Editora: Coimbra, 2000. Tomo IV.

## RESUMO

O controle social é instrumento essencial no Estado democrático de direito, pois seu exercício possibilita a concreção de direitos fundamentais, tais como a participação cidadã nos assuntos públicos e a defesa do patrimônio público. No Brasil, a Constituição de 1988 tratou de delinear vários instrumentos de participação cidadã para garantir o controle do agir estatal pela própria sociedade, dentre os quais se insere a denúncia perante Tribunais de Contas, que pode ser oferecida por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º, CF/1988). O instituto da denúncia abre caminho para uma fértil discussão acerca do papel da Corte de Contas no cenário brasileiro, não só como órgão auxiliar do Legislativo no controle técnico e burocrático das contas públicas, mas também como órgão defensor de princípios constitucionais, direitos fundamentais e da própria democracia. Nesse sentido, esta pesquisa tem a forma investigativa e objetiva verificar se os Tribunais de Contas do Brasil, embora apontados pela ciência política como instrumentos de *accountability* horizontal, devam ser considerados, a partir da vigência da Constituição de 1988, instrumentos também de *accountability* vertical. Para tanto, analisa-se, além do elemento formal, igualmente as ações práticas desses Tribunais a fim de apresentar algumas considerações acerca da eficácia social do controle exercido na parceria entre essas cortes e a sociedade civil.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle Social. *Accountability*.

## **ABSTRACT**

Social control is an essential instrument in the democratic state of law, because it can make possible the exercise of fundamental principles, such as citizen participation and public patrimony defense. The Brazilian Constitution of 1988 assigned many instruments of popular participation in order to ensure public control by society itself, including denunciation before the Court of Auditors, which can be held by any citizen, political party, association or syndicate, according to art. 74, §2º of the Constitution of 1988. This constitutional institute opens a prolific way for the discussion about the role of Court of Auditors, not only as an auxiliary organ of Legislative power, but also as an organ which defends constitutional principles, fundamental rights, and democracy itself. Then, this work is an investigative bibliographic research which principal aim is to analyze if the Brazilian Court of Auditors should be considered, after the Constitution of 1988, also an instrument of vertical accountability, although within the term of Political Science it is only presented as an instrument of horizontal accountability. Also, this study is due to analyze, beyond the formal aspect, some actions and programs hold by the Courts around Brazil in order to present the social efficacy of the control undertaken by society and the Courts of Auditors together.

Keywords: Court of Auditors. Social Control. Accountability.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALERJ	- Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANL	- Aliança Nacional Libertadora
ATRICON	- Associação dos Tribunais de Contas do Brasil
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CPC	- Conselho de Prevenção da Corrupção
DNER	- Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DOU	- Diário Oficial da União
EFS	- Entidades Fiscalizadoras Superiores
FUNDEB	- Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBOPE	- Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
INSS	- Instituto Nacional da Seguridade Social
INTOSAI	- International Organisation of Supreme Audit Institutions
IRB	- Instituto Rui Barbosa
ISSAI	- International Standards of Supreme Audit Institutions
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LOTUCU	- Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAG	- Normas de Auditoria Governamental
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OLAF	- Organismo de Luta Anti-fraude
ONG	- Organização não-governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	- Plano de aceleração do crescimento
PROMOEX	- Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SEGECEX	- Secretaria Geral de Controle Externo
SIC	- Serviço de Informação ao Cidadão
TAG	- Termo de ajustamento de gestão



TCDF	- Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	- Tribunal de Contas do Estado
TCE/CE	- Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE/MT	- Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE/PA	- Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE/PE	- Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco
TCE/RS	- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE/SC	- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCM	- Tribunal de Contas do Município
TCM/RJ	- Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCU	- Tribunal de Contas da União
UE	- União Europeia

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Quadro comparativo das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas do Brasil.....	<b>56</b>
Tabela 2. Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria/TCU.....	<b>142</b>
Tabela 3. Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por enquadramento.....	<b>146</b>
Tabela 4. Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por forma de recebimento.....	<b>146</b>
Tabela 5. Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por situação.....	<b>146</b>
Tabela 6. Quantidade de denúncias julgadas pelo TCE/SC.....	<b>147</b>

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	5
<b>ABSTRACT</b> .....	6
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	7
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	9
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL</b> .....	21
1.1 Do Império à República: concretização do Tribunal de Contas do Brasil.....	21
1.2 As mudanças político-sociais e o Tribunal de Contas na Constituição de 1934.....	29
1.3 Constituição de 1937: participação popular e Tribunal de Contas no Estado Novo.....	33
1.4 Novo período democrático e a Constituição de 1946.....	37
1.5 O Tribunal de Contas e o retrocesso do controle social na Ditadura Militar .	39
1.6 A Constituição de 1988: controle externo e controle social no Tribunal de Contas do Brasil .....	47
<b>CAPÍTULO II - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	60
2.1 Constituição, democracia e direito contemporâneo.....	61
2.2 O Estado democrático de direito no panorama juspolítico contemporâneo ....	67
2.3 A administração pública do Brasil no paradigma do Estado democrático de direito: fundamentos e princípios da Constituição de 1988.....	74
2.3.1 Corrupção na administração pública: causas, consequências e controle .....	82
<b>CAPÍTULO III - CONCEPÇÕES E DIMENSÕES TEÓRICAS DO CONCEITO JURÍDICO E POLÍTICO DE ACCOUNTABILITY</b> .....	101
3.1 Democracia, participação política e accountability.....	101
3.2 Concepções e dimensões teóricas de accountability.....	107
3.2.1 Dimensão horizontal e as instituições de controle .....	109

3.2.2	Dimensão vertical de <i>accountability</i> e democracia participativa: reflexões para o controle social.....	113
-------	--	-----

<b>CAPÍTULO IV - O TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL NO BRASIL .....</b>	<b>121</b>	
4.1	Tribunal de Contas do Brasil como órgão constitucional de soberania .....	121
4.2	Tribunal de Contas e seu papel no fortalecimento da accountability horizontal.. .....	125
4.3	Controle social em parceria com o Tribunal de Contas como instrumento de accountability vertical na Constituição de 1988 .....	134
4.3.1	Tribunais de Contas em ação: modelos de atividades voltadas para o controle social .....	140
4.3.1.1	Tribunal de Contas da União (TCU).....	141
4.3.1.2	Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios .....	144
4.3.2	Controle social e combate à corrupção .....	153
4.3.2.1	Combate à corrupção: relações internacionais do Brasil e modelos estrangeiros.....	158
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>163</b>	
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>176</b>	

## INTRODUÇÃO

O regime democrático, para além de um sistema de escolha de governantes, deve ser também entendido como um tipo de relacionamento entre Estado e cidadão, relacionamento esse que deve ser pautado pelos direitos fundamentais da pessoa humana, sobretudo, pelo da igualdade.

A democracia no Brasil, já garantida no plano formal, necessita materializar-se por meio da concreção desses direitos e, bem assim, por meio da participação política do cidadão na vida do Estado para além do exercício do voto. Essa participação é o que garante, a seu turno, a materialização da chamada democracia participativa.

Nesse sentir, a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco para o desenvolvimento democrático deste país, porquanto não só reconduziu o país à democracia representativa, com o retorno do exercício do sufrágio em todos os níveis, mas também instituiu diversos mecanismos da democracia participativa, os quais proporcionaram, especialmente, a possibilidade do exercício do controle social da administração pública no Brasil.

Tais mecanismos funcionam como instrumentos de proteção do cidadão, tanto individual como coletivamente, e seu exercício continuado pode tornar o controle social uma presença permanente e ativa na sociedade política brasileira.

A denúncia ao Tribunal de Contas é um desses mecanismos de controle e de participação cidadã nos assuntos públicos, tendo sido garantida pelo artigo 74, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Desenvolve-se a presente pesquisa, assim, de forma a verificar que esse instituto constitucional abriu maiores possibilidades de controle social da administração pública, agora com o auxílio do Tribunal de Contas.

Como um órgão constitucional de soberania, o Tribunal de Contas passa a ser corresponsável pela concretização de elevados ideais do Estado democrático de direito, tais como transparência, responsabilidade, *accountability*, cidadania participativa e moralidade administrativa, princípios esses que se constituem

verdadeiras normas jurídicas, capazes de vincular não só a política como também toda a atuação da administração pública.

Nesse contexto, entende-se que a relevância do tema proposto encontra-se no fato de que um dos mais importantes benefícios que o controle social traz para a sociedade, com a concretização dos mencionados ideais, é o fortalecimento das ações de combate à corrupção na administração, um problema já institucionalizado no país e que carece de sério enfrentamento.

Como cediço, no momento político atual do Brasil grandes escândalos trazem à tona esquemas de corrupção no governo e na administração pública, que culminaram na instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fatos gravosos ao país, praticados pelos próprios representantes do povo. Os esquemas investigados revelaram o exercício de tráfico de influência, favorecimentos ilegais, troca de cargos comissionados, lavagem de dinheiro, suborno de servidores públicos, fraude em licitações, superfaturamento de obras públicas, comprometimento do processo eleitoral pela influência do poder econômico, dentre outros delitos.

Os frequentes escândalos de corrupção estampados pela mídia, em contraste com a grande massa de pessoas vivendo em situação de pobreza e a situação alarmante da educação e da saúde públicas brasileiras, descortinam diante dos brasileiros o quadro caótico em que a ilegitimidade e o desperdício nos gastos públicos parecem ser a regra e não a exceção na administração.

Em contrapartida, a exigência da sociedade brasileira por limites à atuação do agente público pode ser sentida nas manifestações sociais realizadas nas ruas, nas redes eletrônicas e na mídia de forma geral. A insatisfação com a corrupção disseminada, por exemplo, levou 1 milhão e 300 mil eleitores a proporem a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), com o fito de tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades dos candidatos e candidatas a cargos eletivos do país.

Com efeito, a efetiva participação cidadã é uma demanda do Estado democrático de direito para fins de legitimidade do direito e do próprio regime democrático. Daí a relevância da pesquisa jurídica sobre controle social para a compreensão dos novos princípios constitucionais referentes ao papel do cidadão e

do Tribunal de Contas para o controle da coisa pública, para a construção de um Estado democrático de direito no Brasil.

Percebe-se que grande parte das propostas de pesquisa, quando o assunto é o Tribunal de Contas no Brasil, costuma centrar-se na questão do equilíbrio fiscal e no controle externo das contas públicas, geralmente no campo da contabilidade.

Assim, ao se discutir o tema do controle social, espera-se contribuir para o aprofundamento teórico acerca do papel do Tribunal de Contas no fortalecimento da democracia participativa e das ações de combate à corrupção, e, bem assim, contribuir para o fomento de boas práticas de interação entre o cidadão e os respectivos tribunais de contas, de modo a beneficiar a todos com essas conquistas – administração pública, Tribunal de Contas e sociedade.

Também motiva e justifica a importância desta pesquisa o fato de que os Tribunais de Contas de todo o país não se quedaram inertes diante das transformações do cenário público brasileiro desde o advento da Constituição Cidadã. Há vários projetos para sua modernização e melhoria da comunicação com a sociedade, dos quais alguns merecem destaque.

A primeira iniciativa frisada aqui é a Declaração do Estoril, elaborada por Portugal e Brasil, no ano de 2003, em que os respectivos Tribunais de Contas reafirmaram a indispensabilidade desses entes de controle ao regime democrático de direito, como fiscalizadores da gestão pública, em nome do povo e no interesse dos contribuintes. Assim, comprometem-se a bem servir a sociedade mediante combate à ilegalidade, corrupção e desperdício de dinheiro público.

Mister trazer à baila também o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promoex, com o qual se objetiva fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para financiamento de tal empreitada, foi realizado empréstimo por meio de contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a partir de setembro de 2005.

Por sua vez, no cenário nacional, como se verá no capítulo 4 deste estudo, os Tribunais de Contas estão dando visibilidade aos seus trabalhos por meio da mídia, seja pela televisão, rádio ou *Internet*, e estão igualmente promovendo parcerias com a sociedade civil por meio de programas de interação e controle social.

Todos esses projetos, programas e iniciativas, sem dúvida, foram direcionados tanto pela Constituição quanto, especialmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar, nº 101, de 4 maio de 2000). Desse modo, os temas relativos ao controle social encontram terreno fértil para discussão e, mais que isso, requerem aprofundamento teórico e consolidação de boas práticas.

Dito isso, é necessário destacar que, nesta pesquisa, os conceitos de controle externo e controle social da administração pública serão analisados a partir da sua relação com *accountability*, um termo que tem sido cada vez mais recorrente em estudos científicos no Brasil visando suprir a velha lacuna de controle e de responsabilização da administração pública na história do país.

Esse termo de origem anglo-saxã é utilizado em estudos de economia, contabilidade, ciência política, bem como na seara dos estudos jurídicos e consta também de importantes documentos internacionais ratificados pelo Brasil (como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a ISSAI 20<sup>1</sup>, da INTOSAI).

Para os fins a que se propõe este trabalho, entende-se por *accountability* o dever de prestar contas, de forma a permitir a responsabilização de agentes públicos, em casos de não prestação de contas e/ou de irregularidades no desempenho dos atos praticados. Importante dizer, neste ponto, que tais irregularidades não incluem apenas atos ilegais, mas, partindo-se da inteligência do art. 70 da Constituição brasileira de 1988, incluem também os ilegítimos e antieconômicos.

Tendo no seu cerne questões relativas a *responsividade*, representatividade e controle do poder, dois necessários desdobramentos do conceito de *accountability* são: fiscalização das contas públicas por agências habilitadas e participação do cidadão no controle da atuação governamental. Esses dois elementos são mecanismos que compõem duas dimensões distintas do conceito de *accountability*, as quais Guilherme O'Donnell (1998a) denomina, respectivamente, de horizontal e vertical.

---

<sup>1</sup> ISSAI (*International standards of Supreme Audit Institutions*) são padrões profissionais internacionais e guia de boas práticas para as entidades responsáveis por fiscalização e controle das contas públicas de cada país membro, produzidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), da qual o Brasil é membro fundador. Sobre padrões de transparência e *accountability* foi editada a ISSAI 20, intitulada, no original, de *Principles of transparency and accountability*.



Resta claro, portanto, que uma das instituições de maior relevância para as discussões a respeito da existência e funcionamento da *accountability* no Brasil é justamente o Tribunal de Contas, devido às suas atribuições constitucionais relativas à fiscalização das contas dos agentes públicos.

Assim sendo, pretende-se verificar, com esta pesquisa, se o Tribunal de Contas, embora apontado pela ciência política como instrumento de *accountability* horizontal, deva ser considerado no Brasil, a partir da vigência da Constituição de 1988, um instrumento também de *accountability* vertical.

Nessa toada, o desenvolvimento da democracia no Brasil e a eleição constitucional pelo modelo do Estado democrático de direito exigem que o Tribunal de Contas supere o controle apenas protocolar, formal e burocrático, de forma a não restringir sua atuação somente ao exame hermético de contas e demonstrativos contábeis. O amadurecimento democrático neste país revela a premente necessidade de que esse órgão de controle aproxime-se do conceito de *accountability* para prestação de contas à sociedade e da responsabilização de agentes públicos, bem como para tornar permeável ao cidadão o processo de controle democrático, inclusive, para fins de contenção da corrupção.

É bem verdade que as democracias mais recentes, como é caso do Brasil, possuem profundos déficits de *accountability*, tal como já apontado por O'Donnell (1998a) e Campos (1990). Esse é outro fato motivador deste trabalho, pois torna o estudo do tema uma questão urgente, mas não mais urgente que sua efetiva implementação na vida prática do país, quando se evidencia o longo caminho a ser percorrido até a concreção das elevadas funções constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas, como a defesa de direitos fundamentais – direito ao patrimônio público, direito de participação popular – e de princípios constitucionais – legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, prestação de contas e democracia participativa.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar o papel constitucional do Tribunal de Contas no fortalecimento do controle social, como instrumento de *accountability* vertical no Brasil. E, além das funções atribuídas a esse Tribunal pelo ordenamento jurídico brasileiro, pretende-se analisar também as ações práticas dos Tribunais de Contas do Brasil a fim de apresentar algumas considerações acerca da eficácia social do controle exercido nessa parceria entre o Tribunal de Contas e a

sociedade civil, com vistas, inclusive, ao combate à corrupção na administração pública.

Para tanto, este estudo tem as seguintes propostas específicas: a) traçar a evolução constitucional do Tribunal de Contas do Brasil e o desenvolvimento histórico do controle social no país, da Constituição do Império do Brasil até a Constituição de 1988; b) analisar o papel da administração pública, com base nos novos princípios constitucionais delineados pela Constituição de 1988 e no paradigma do Estado democrático de direito; c) estudar as causas da corrupção no Brasil e avaliar os benefícios do controle social para a contenção desse mal na administração pública brasileira; d) desenvolver o conceito de *accountability*, analisando suas dimensões horizontal e vertical, apontando seus pressupostos e requisitos básicos de existência; e) discutir a relação das dimensões horizontal e vertical de *accountability* com o papel constitucional do Tribunal de Contas, verificando, em especial, as ações e programas dos Tribunais de Contas de todo o país voltadas para o controle social da administração pública e o combate à corrupção, como instrumentos de *accountability* vertical.

Quanto ao seu referencial teórico, importa dizer que este estudo fundamenta-se no neoconstitucionalismo, entendido como o paradigma jurídico que reaproxima o direito de valores morais definidos, em grande parte, pelos direitos fundamentais e pelos princípios plasmados nas Constituições, as quais, por sua vez, se elevam à condição de normas supremas do direito e da democracia.

Nesse referencial, os direitos e princípios constitucionais tornam-se balizadores de toda a atuação estatal, seja ela política ou administrativa, reclamando um novo modelo de Estado que dê conta da nova realidade constitucional e jurídica contemporânea, denominado aqui de Estado democrático de direito. Esse modelo de Estado está a exigir também da administração pública uma atuação cada vez mais ética e participativa.

Para essa análise, o marco teórico desta pesquisa conta com a teoria do discurso de Jürgen Habermas, no intuito de explicar a delicada relação entre direito e moral para a compreensão desse paradigma, e, bem assim, para analisar a relevância da esfera pública e da sociedade civil na construção de um direito legítimo, que leve a sério os princípios da democracia participativa e o papel da

formação da opinião e da vontade política dos cidadãos para uma legislação autônoma.

Recorre-se, igualmente, a Luigi Ferrajoli (2003; 2004), cujas discussões acerca da crise de legalidade servem de subsídio para a proposição de uma legalidade mais crítica, que leva em consideração princípios constitucionais e direitos fundamentais para a construção de uma validade substancial do direito e da democracia. No mesmo sentido, subsidiam esta pesquisa as obras de Daniel Sarmiento (s/d), Sastre Ariza (2004), do Ministro Luís Roberto Barroso (2001) e Mauro Barberis (2004), cujas obras analisam e discutem o neoconstitucionalismo, apontando-o como o paradigma que procura dar contas dos novos papéis desempenhados pela Constituição e por seus princípios e direitos fundamentais, especialmente após a II Guerra Mundial.

Entendendo que essa nova teoria do direito é determinante, por conseguinte, para o desenvolvimento do conceito de Estado democrático de direito, levantam-se discussões acerca das origens, causas e consequências desse novo modelo de Estado para a compreensão da sua relação com a teoria do direito e da democracia. Acrescentam-se, como marco teórico, então, os estudos do eminente professor português J.J. Gomes Canotilho (2006) acerca dos conceitos e importância de *accountability* e boa governação para a compreensão do Direito Constitucional contemporâneo. E, bem assim, recorre-se aos estudos de Siqueira Castro (2005) e Bonavides (2005) no que concerne à eficácia da Constituição no Estado democrático de direito.

No que tange ao papel da administração pública na Constituição de 1988 e no Estado democrático de direito, esta pesquisa baseia-se em Moreira Neto (2005; 2008), Afonso da Silva (2001) e na teoria desenvolvida por Bresser-Pereira (1997) acerca dos direitos republicanos. Para entender as causas e consequências da corrupção no setor público e verificar como esse mal afronta aqueles mesmos princípios, recorre-se à análise sociológica de Raymundo Faoro (2001), Buarque de Holanda (1995) e Gilberto Freyre (2001), bem como a Simon Schwartzman (1988), Jessé Souza (2008) e Avritzer e Filgueiras (2008; 2011).

Com Bobbio (1999) discute-se democracia, Estado e sociedade e, com Arato (2002), O'Donnell (1998a e 1998b), Romzek e Dubnick (1987) e Przeworski, Stokes e Manin (1999), trabalha-se o conceito e as dimensões de *accountability* na sua

relação com o desenvolvimento do regime democrático, bem como sua importância para o fortalecimento do controle social da administração pública, analisando-o historicamente também com os conceitos de separação de poderes e sistema de *checks and balances*, com Locke (2002) e Montesquieu (1993).

Em relação à análise da realidade brasileira, buscam-se em Carvalho (2005) e em Bonavides (1988) discussões históricas e políticas sobre a cidadania no Brasil, e nas análises de Carlos Ayres Britto (1992 e 2005), Moreira Neto (2005), Vanice Valle (2006), Campos (1990) e O'Donnell (1998a), discussões sobre *accountability* e o papel do Tribunal de Contas na democracia e no direito brasileiros.

Apresentam-se, ademais, as categorias teóricas que elevam o Tribunal à condição de órgão constitucional de soberania, tal como proposto por Moreira Neto (2008), a partir das categorias constitucionais desenvolvidas por Canotilho (1998).

As fontes documentais principais constituem-se de legislação (incluindo-se as constituições brasileiras, leis orgânicas do TCU, decretos federais), Declaração de Lima (INTOSAI), Diretrizes sobre *accountability* e transparência da ISSAI, e documentos históricos pertencentes ao acervo virtual do Tribunal de Contas da União (TCU), quais sejam: a) Legislação histórica do TCU; b) Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos; c) Relatório Anual de Atividades: 2005 a 2012; d) dados sobre o programa “Diálogo Público”.

Nessa toada, o primeiro capítulo desta pesquisa cuida de traçar a evolução constitucional desse órgão no Brasil, começando pela Constituição do Império e passando pelas Constituições da República até a de 1988. Procura-se mostrar o desenvolvimento institucional e jurídico do Tribunal de Contas, bem como a evolução histórica do controle social neste país.

Por seu turno, o segundo capítulo tem o objetivo de apresentar como o novo paradigma jurídico, aqui denominado neoconstitucionalismo, ao propor uma noção valorativa do direito, eleva a Constituição à condição de norma suprema, fazendo com que seus princípios recebam força de norma jurídica. Demonstra-se, assim, como o reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais implicou também no entendimento de que esses mesmos princípios devem balizar toda a atuação estatal, inclusive na esfera administrativa. Por isso, analisa-se no capítulo o papel e os princípios da administração pública no Estado democrático de direito, e, posteriormente, apresenta-se uma análise acerca do fenômeno da corrupção no

Brasil, um mal que afeta a efetivação dos valores supremos do Estado democrático de direito, favorecendo uma elite que se mantém no poder com base no patrimonialismo, no clientelismo e na exploração capitalista, fundamentos da corrupção histórica que se perpetua na realidade brasileira.

Após, o terceiro capítulo tem o objetivo de analisar a relevância do controle do poder para a construção da democracia moderna, traçando-se seu desenvolvimento desde o sistema de *checks and balances* – a partir da teoria dos filósofos iluministas e dos federalistas americanos – até a noção contemporânea de *accountability*. A partir daí, procura-se construir o significado desse conceito, suas dimensões e desdobramentos teóricos para a noção de controle social do poder.

O quarto capítulo debruça-se sobre a relação entre as dimensões do conceito de *accountability* e o papel do Tribunal de Contas no Brasil, procurando-se explicar quais os mecanismos constitucionais que lhe permitem atuar como instrumento de *accountability* vertical e horizontal no cenário da administração pública brasileira, no paradigma do Estado democrático de direito.

A partir daí, discorrer-se-á sobre o papel dos Tribunais de Contas na realização do controle social, destacando algumas iniciativas e projetos já em curso que atestam o engajamento dessas Cortes com o controle social e, bem assim, analisa-se a relevância desse tipo de participação popular para fins de combate à corrupção no país.

Pretende-se verificar, por derradeiro, quais contribuições o controle social pode oferecer para a contenção da corrupção na administração pública, partindo-se da premissa de que o controle por parte do cidadão pluraliza o olhar fiscalizador, envolve a comunidade nas ações de combate, desmitifica a noção de que a corrupção é algo natural do brasileiro e orienta a atuação pública para os resultados (e não tanto para o cumprimento de formalidades).

## **CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL**

Para compreensão do papel do Tribunal de Contas no fortalecimento dos mecanismos de *accountability* no Brasil é salutar analisar sua trajetória na História do país, buscando compreender sua evolução, desafios e potencialidades para o futuro.

Este capítulo, portanto, trata do desenvolvimento desse Tribunal, a partir da análise das Constituições brasileiras, da legislação infraconstitucional, e documentos do Tribunal de Contas da União (TCU), desde o Império, passando pela construção da República, até o modelo contemporâneo de órgão de controle na Constituição de 1988. Para tanto, procura-se contextualizar cada Constituição a seu momento político, destacando o papel constitucional do Tribunal de Contas do Brasil e, bem assim, discutindo-se a existência ou não de condições formais e materiais para o exercício do controle social em cada período político.

O olhar retrospectivo justifica-se pelo fato de que as atuais características sociais, econômicas e políticas de um povo podem ser mais bem entendidas quando analisada a evolução de sua história, de sorte a encontrar as causas para os fenômenos presentes e, bem assim, as tendências e potencialidades para o futuro. Nesse sentido pronunciou-se Comparato (1993, s/p), aduzindo que “as instituições jurídico-políticas, como expressões da vida cultural, só adquirem sentido quando examinadas no contexto da História”.

Ao final do capítulo, analisa-se o papel do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988, destacando-se sua imprescindível missão de promover o controle externo da Administração e de, suplementarmente, também fomentar o controle social, visando ao fortalecimento da cidadania e da democracia participativa no Brasil.

### **1.1 Do Império à República: concretização do Tribunal de Contas do Brasil**

É cediço que a transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil, em 1808, iniciou o processo de emancipação da colônia em relação à metrópole e culminou na Declaração de Independência do Brasil, em 1822. Dois anos depois, foi promulgada

a primeira Constituição do Brasil, incorporando os ideais liberais do século XVIII, como os princípios da legalidade, liberdade e igualdade perante a lei, conforme preconizados por seu artigo 179.

Nada obstante, contrariando esses mesmos ideais, a criação de um parlamento muito mais de fachada do que de substância corroborou a supremacia do Imperador mediante uma ilusória divisão de poderes. A despeito da sua inspiração iluminista, os órgãos de soberania encontravam-se submetidos à própria monarquia, como o Senado, o Conselho de Estado e a Câmara dos Deputados. Para complicar ainda mais, a escolha para composição da Câmara era fruto de um sistema frágil de sufrágio, visto que vilipendiado pelo voto censitário e manipulado por poderes locais.

A seu turno, como herança do patrimonialismo, o cargo público consagra-se como decorrente do poder de nomear, pertencente aos donos do poder. Assim, em vez de cobrar o dever funcional do servidor público, Barroso (2001) lembra que a personalização da autoridade fazia com que ela cobrasse, de fato, apenas reconhecimento e gratidão pelo favor creditado na concessão do cargo. Era o fortalecimento de um vício ainda hoje arraigado na cultura do serviço público brasileiro: a lealdade ao chefe (“padrinho”), não ao Estado, e muito menos à sociedade.

A primeira instituição constitucional criada para fins de controle das contas do governo foi o Tesouro Nacional, uma forma embrionária de Tribunal de Contas que se incumbia da receita e da despesa da Fazenda, conforme se denota do art. 170 da Constituição de 1824 (BRASIL, 1824):

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de 'Thesouro Nacional' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

A “recíproca correspondência com as Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império”, mencionada no artigo em comento, não era só no tocante às contas em si, mas pode-se afirmar que significava, em verdade, submissão a todo o pensamento do Império.

De qualquer forma, Magalhães da Rocha (2005) recorda que a defesa por um verdadeiro órgão de controle se fez sentir na doutrina constitucional e administrativa brasileira desde o século XIX, sendo defendido pelo publicista José Antônio Pimenta

Bueno, ainda na época do Império. Ele, antes mesmo de Rui Barbosa, já argumentava ser necessária a criação de um Tribunal de Contas para examinar e comparar a fidelidade das despesas e receitas com a lei.

Os primeiros a apresentarem projeto de lei nesse sentido foram os Senadores do Império, Felisberto Caldeira Brandt, o Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges, em 1826. Em 1845, Manoel Alves Branco apresentou novo projeto ao parlamento na tentativa de se criar um tribunal nesse sentido (AFONSO DA SILVA, 2001, p. 731).

Outro importante marco para a concretização do ideal do Tribunal de Contas ocorreu em 1844, quando houve uma nova estruturação do Ministério da Fazenda, passando a compreender a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal do Tesouro e o Conselho Fiscal de Contas, vislumbrando-se, então, a função específica de fiscalização (FERNANDES, 2003).

Em relação ao direito de participação, anote-se que, formalmente, a Constituição do Império garantia a participação popular por meio de representação, queixas e petições. Bem assim, mencionava a possibilidade de requerer-se a responsabilidade dos infratores. Eis o que rezava o inciso XXX do art. 179:

Todo Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores.

Além disso, de acordo com essa mesma Carta, qualquer cidadão poderia ser admitido em cargos públicos ou intervir nos negócios de sua província. Porém, em relação ao voto, a Constituição restringia-o às mulheres, aos homens abaixo de 25 anos e àqueles não possuíssem renda mínima de 100 mil réis. A despeito disso, Carvalho (2005) aduz que era uma Carta bastante liberal para a época, já que a maioria dos trabalhadores tinha rendimento superior a tal valor e não havia proibição de voto aos analfabetos.

O grande impasse era o seguinte: o número de analfabetos era altíssimo – 85%, incluindo os grandes fazendeiros, conforme dados de Carvalho (2005) – o que, por si só, já demonstrava a incapacidade da maioria das pessoas de participar da vida cívica da nação por meio da leitura de um documento, um jornal, uma decisão da justiça ou mesmo mediante uma reclamação ou queixa direta.



Assim, o fato de milhões de pessoas encontrarem-se na situação de escravos, o elevado número de analfabetos e a força dos poderes particulares impediam que a sociedade se organizasse civilmente de modo a cobrar do poder e dos agentes públicos atitudes condizentes com a Constituição. Ora, se não havia uma cultura de direitos e a maioria da população viva na zona rural e não sabia ler, é de se esperar que também a maior parte das pessoas nem sequer tomasse conhecimento de que havia uma Constituição, nem tampouco que lhe fosse garantida a faculdade de representar ou expor infrações à lei.

Por seu turno, ressalta-se que o voto era indireto (art. 90 da Constituição de 1824) e não significava uma expressão da liberdade, mas uma questão de obediência ou, na melhor das hipóteses, de gratidão aos líderes locais (CARVALHO, 2005).

Ademais, mesmo existindo exigência mínima de renda, sua comprovação não era muito rígida, o que permitia muitas fraudes para aumentar o número de votantes. Assim, fraudes, tumultos, venda de votos e até mesmo violência eram comuns durante a realização das eleições nesse período.

O lado positivo dessa situação, porém, era que a Constituição de 1824, tendo concedido o direito do voto até mesmo aos analfabetos, tornou os direitos políticos bastante expressivos no período imperial. Carvalho (2005) afirma que, de acordo com o censo de 1872, 13% da população votava (excluídos os escravos), o que, se comparado à Europa da época, seria um percentual bastante elevado!

Entretanto, antes da proclamação da República, em 1881, houve um retrocesso proibitivo no tocante aos direitos políticos dos analfabetos, o qual, infelizmente, só seria revisto na Constituição de 1988, quando o voto deles passou a ser facultativo, ou seja, mais de cem anos depois. Ora, enquanto os países da Europa buscavam a ampliação da participação política, o Brasil introduziu o voto direto, mas, por outro lado, passou para 200 mil-réis a exigência de renda e tornou-o proibido aos analfabetos, sendo facultativo para os demais.

Resultado: em 1886, votaram cerca de 100 mil eleitores, isto é, 0,8% da população, e, somente na eleição presidencial de 1945, ou seja, após o ocaso da Primeira República (República Velha), foi que o número de votantes chegou a 13,4 % dos brasileiros, conforme dados de Carvalho (2005).

Anos depois, nasce a República do Brasil, fruto de um golpe militar, com sua Constituição promulgada em 1891. Com forte inspiração norte americana, essa Carta trouxe três grandes transformações para a nação: a forma de governo mudou-se de uma Monarquia para uma República; o sistema de governo passa de parlamentar para presidencialista; e, por fim, a forma de Estado deixa de ser unitária convertendo-se em federal.

Na prática, porém, a República surge no Brasil sem legitimidade democrática e, conforme salienta Barroso (2001, p. 13), inicia-se “[...] de forma melancólica, densamente autoritária, omissa na questão social, elitista no seu desprezo à conscientização popular”.

Isso porque, a uma, o golpe não contou com participação expressiva da população, nem significou um compromisso real com a alfabetização e educação dos seus segmentos mais pobres; a duas, porque a figura do Presidente condensava poderes dignos de um monarca sem coroa; e, a três, porque a concretização do princípio representativo estava obstaculizada pelas fraudes eleitorais, tanto no aspecto da conscientização popular para o voto, quanto no aspecto da representatividade dos entes federados, já que a política foi praticamente dominada pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo (CARVALHO, 2005; BONAVIDES, 1988).

Por isso, Bonavides (1988, p. 252) argumenta:

Entre a constituição jurídica e a constituição sociológica havia enorme distância; nesse espaço se cavara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos.

A falta de legitimidade democrática também pode ser sentida no sistema precário de sufrágio instituído pela República. O mencionado retrocesso na questão eleitoral repercutiu na construção da República, pois, embora tenha eliminado a exigência de renda mínima para votar, a Constituição de 1891 manteve a proibição do voto aos analfabetos, mendigos, praças de pré e a alguns religiosos (art. 70, §1º).

Grave foi essa questão, principalmente quando se percebe que grande parte da população continuava analfabeta e, por essa razão, se via excluída da principal forma de participação popular no seu país: o voto.

Havia entre os cidadãos, então, uma distinção que Carvalho (2005) chama de cidadãos ativos e inativos, ou, também uma diferenciação entre sociedade civil e

sociedade política. Na lei, todos gozavam de direitos civis, ao passo que só alguns escolhidos por razões de renda e de escolaridade possuíam direitos políticos materiais. Por isso, Carvalho (2005, p. 45) conclui que os críticos da participação popular, como Rui Barbosa, que foi um dos idealizadores da lei de 1881, não puderam compreender que “[...] o ganho que a limitação do voto poderia trazer para a lisura das eleições era ilusório. A interrupção do aprendizado só poderia levar, como levou, ao retardamento da incorporação dos cidadãos à vida pública”.

Com grande propriedade, Carvalho (2005) ainda questiona: quem estava menos preparado para a democracia: o povo ou os donos do poder? Destarte, as fraudes, tumultos e violências eram responsabilidade muito maior das elites políticas que buscavam manter o poder a qualquer custo, dentro de uma fachada de legalidade, do que culpa da população.

Assim, os indivíduos na República, ainda que possuíssem o direito constitucional de representar mediante petição aos Poderes Públicos e de denunciar abusos das autoridades, não podiam ser considerados nem iguais nem livres, uma vez que não havia real liberdade de expressão e de voto.

O povo, segundo Raymundo Faoro (2001, p. 567), estava reduzido aos proprietários agrícolas capazes de falar em seu nome – daí perceber-se que estavam sem voz e sem cidadania, portanto, as mulheres, os empregados rurais e os escravos libertos.

Além disso, os coronéis, cuja origem do poder estava tanto na sua situação econômica quanto na sua honra e na tradição social, controlavam desde o processo eleitoral, por meio das fraudes e do monopólio político, até a posse de cargos públicos – o coronelismo foi o verdadeiro sistema a imperar no início da República brasileira. Nesse sentir, a influência negativa do sistema de coronéis para a cidadania no Brasil consiste no fato de que a sociedade, sendo submissa ao poder de grandes chefes regionais, não podia exercer plenamente seus direitos civis e políticos, ficando excluídos do mercado e da sociedade política.

Quanto ao Tribunal de Contas, é de se perceber que somente a concretização da República, baseada na noção de coisa pública (*res publica*), foi capaz de lançar as bases, pelo menos formais, de um Tribunal independente. Com efeito, a queda do Império e a empolgação da construção do ideal republicano no Brasil é que deram

substrato suficiente para a real criação de um órgão específico para fiscalização das contas públicas.

Assim, a Corte foi criada formalmente por meio do Decreto 966-A, de 7/11/1890, sob o governo do Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do novo regime.

Na sua célebre exposição de motivos, Rui Barbosa rememora com louvor a relevante (mas infrutuosa) atitude de Manoel Alves Branco ao propor a criação de um Tribunal de Contas ainda na Monarquia (BARBOSA, 2001). Defende também o modelo italiano de Corte de Contas, que primava pela análise e registro prévios das contas, defendendo ser melhor prevenir pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados, em clara oposição ao modelo francês, que tinha como objetivo impedir que as despesas fossem pagas ou ordenadas fora dos limites do orçamento, *a posteriori*.

O órgão ganhou status constitucional com a promulgação da Lei Maior republicana, em 1891, cujo artigo 89 assim declarava:

Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Porém, até então o órgão não havia sido de fato concretizado e a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que extinguiu o Tribunal do Tesouro assim que fosse constituído o Tribunal de Contas, ficou sem regulamentação (SARNEY, 2003; ARAÚJO, 2010).

Somente em 17 de janeiro de 1893 é que Corte foi efetivamente instalada, com o incentivo do Tenente Coronel Serzedello Corrêa, ministro da Fazenda do governo Floriano Peixoto, por meio do Decreto Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que regulamentou a mencionada lei. Nesse decreto, foram estabelecidas as competências específicas do Tribunal, seus membros e servidores com as respectivas funções, o procedimento de tomada de contas e de recursos, além do registro *prévio* de despesas na Corte, conforme o já citado modelo italiano de fiscalização de contas.

Ainda no período da primeira República foi realizada menção à competência do Tribunal de Contas de emitir parecer acerca das contas do Presidente da

República, conforme se denota da leitura do primeiro artigo do Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911:

Art. 1º - Para o disposto na segunda parte do n. 1 do Art. 34 da Constituição, o Presidente da República enviará, anualmente, até o dia 15 de maio, as contas da gestão financeira durante o penúltimo exercício encerrado (BRASIL, 2008a, p. 74).

No entanto, as primeiras contas do Presidente só seriam apreciadas de fato pelo Tribunal de Contas na sessão de 30 de abril de 1935, pelo Ministro Augusto Tavares de Lyra, sob a égide da nova Constituição de 1934 (BRASIL, 2008b).

Um fato interessante ocorreu logo após a instalação do Tribunal: o órgão considerou ilegal a nomeação feita pelo Presidente Floriano de um parente de Deodoro da Fonseca. O Presidente, então, decidiu, por meio de decretos, que deveria ser retirada do Tribunal a competência para impugnar despesas julgadas ilegais. Em oposição, o Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo, inconformado com a situação que se apresentava. Assim, expressou sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo trecho básico fornecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é o abaixo transcrito (BRASIL, 2008a):

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Tal relato é ilustrativo da influência que os militares sempre exerceram na política e na administração pública e reflete, outrossim, o influxo do Executivo na atuação da Corte de Contas. Vê-se, portanto, que o desafio contemporâneo desse Tribunal ainda é, em grande medida, o mesmo de seus primórdios: a defesa dos valores republicanos e submissão somente à soberania da lei, e isso para que possa

manter-se verdadeiramente independente, como bem salientou o ministro Serzedello Corrêa no relato acima.

Como se verá no capítulo 3, o sucesso dos mecanismos de *accountability* horizontal – entendidos como aqueles realizados por agências autorizadas para controle e responsabilização de agentes públicos – depende muito da independência das instituições de controle em relação aos caprichos do Executivo e, bem assim, de uma cultura de responsabilidade que imponha a todos, inclusive os de mais alto escalão, as sanções e reparações legais, quando for o caso (O'DONNELL, 1998a).

Só assim é que o Tribunal de Contas poderá cumprir uma exigência do Estado democrático de direito, já tão bem antecipada por aquele nobre ministro: o da moralidade administrativa.

Finalmente, note-se que não há na criação do órgão de contas qualquer menção a uma aproximação entre a Corte e a sociedade, nem tampouco prescrição no sentido de se viabilizar o controle social em parceria com o controle formal.

A seguir, dá-se um salto até o ocaso do primeiro período da República brasileira e nascimento da Era Vargas, com a análise das conseqüentes mudanças ocorridas no ordenamento jurídico, da política e na sociedade a partir de 1930.

## **1.2 As mudanças político-sociais e o Tribunal de Contas na Constituição de 1934**

Após quatro décadas de República e motivado por profunda crise econômica mundial e crise política interna, o Movimento de 1930 pôs fim à Primeira República, extremamente oligárquica e centralizada nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Com o golpe, o poder político e econômico passou a ser dividido entre o setor agrário e a nova burguesia industrial que se desenvolvia nos centros urbanos.

Conquanto tenha sido um movimento ainda dependente do militarismo, Carvalho (2005) argumenta que houve progresso no que se refere à participação política da população se comparado ao que ocorreu em 1889. Isso porque, dessa vez, o povo não somente assistiu a deposição do presidente; na verdade, muitos civis tomaram parte na revolta, não sendo esse, portanto, um movimento exclusivamente militar.

Tudo isso abriu espaço para grandes transformações político-constitucionais no Brasil. O movimento vitorioso instaurou um governo provisório chefiado por

Getúlio Vargas, mas a nova ordem veio a ser legitimada somente em 1934, com a promulgação de uma nova Carta Constitucional, pressionada pela Revolução Constitucionalista de São Paulo, de 1932.

Nesse momento, o país iniciou sua trajetória para um Estado social, para além da versão liberal clássica, que havia sobrevivido ao Império e à Primeira República.

Foram instituídos o voto secreto, o voto feminino e a justiça eleitoral – mudanças essas de grande envergadura para a política brasileira, pois as mulheres foram, pela primeira vez, incluídas no processo eleitoral, como vitória do movimento sufragista feminino no país, incentivado pela conquista do sufrágio universal na Inglaterra e Estados Unidos da América (CARVALHO, 2005). Além disso, os juízes passaram a ser os fiscalizadores legais das eleições.

As mudanças provocadas na questão eleitoral foram importantes, mas parecem não ter atacado a raiz dos problemas do déficit democrático no Brasil deixado pela Primeira República, quais sejam, a materialização do princípio isonomia, o acesso à educação formal a todas as classes e a viabilidade de participação ativa da sociedade, durante e após o momento das eleições.

O regime, ferido de morte pelas mazelas da corrupção eleitoral e pela anulação da vontade representativa, fora impunemente falsificado com os escândalos políticos da oligarquia. Mas o movimento, fazendo-se vitorioso, introduziu unicamente medidas paliativas, ligeiras, superficiais, enfim, remédio cuja aplicação demonstrava não haver ninguém chegado à raiz do problema (BONAVIDES, 1988, p. 262).

Quanto aos direitos fundamentais, o segundo artigo da Constituição anunciava que todo o poder emanava do povo e em seu nome seria exercido. Era permitido, conforme artigo 113, inciso X, a qualquer pessoa representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, além de denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade. Já o inciso 38 desse mesmo artigo previa que qualquer cidadão poderia pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio público.

Percebe-se que o controle social continuava previsto constitucionalmente, mas as condições de sua realizabilidade continuavam diminutas, já que o problema do analfabetismo ainda era grande e o poder permanecia na mão das elites regionais. Se não bastasse isso, não haveria tempo de aprendizado suficiente para a

democracia, já que o período democrático restabelecido pela Constituição em questão duraria pouco – somente até 1937.

A Constituição de 1934 manteve o Tribunal de Contas da União, preceituando que os atos da administração que importassem em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional deveriam ser submetidos a registro prévio, a partir do qual poder-se-ia considerar um contrato perfeito. A novidade principal consistiu na exigência, pela primeira vez *no texto constitucional*, de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República a serem prestadas à Câmara dos Deputados no prazo de trinta dias. Um ano depois, a Lei nº 156, de 24 de dezembro, iria dar novo regulamento ao Tribunal de Contas, estabelecendo, inclusive, o conteúdo das contas do Presidente e a respectiva abordagem por aquele Tribunal.

Um episódio importante sobre a apreciação das contas do Presidente ocorreu em 1936, quando o Tribunal rejeitou-lhe as contas, sob a relatoria do Ministro Thompson Flores (LENZ, 2011). Na iminência da instituição do Estado Novo, esse fato desagradaria Getúlio Vargas a ponto de aposentar, por decreto do ano seguinte, o citado Ministro Relator. E, em 1945, o mesmo presidente lhe consideraria em disponibilidade, por meio do Decreto-Lei nº 7.491/1945.

Com isso, outro fato interessante é que a competência para apreciação das contas do presidente pela Corte de Contas seria excluída da próxima Constituição, como se verá adiante.

Esse é, sem dúvida, um fato histórico que atesta a grande influência do Executivo na atuação do Tribunal de Contas do Brasil. O desenvolvimento democrático após 1988 irá ser definitivo e inédito, nesse sentido, para promover outros mecanismos de responsabilização e a interação entre as instituições democráticas (Ministério Público, Judiciário e Congresso Nacional), visando o fortalecimento da rede de *accountability* no país. Pois, como se depreende do mencionado episódio, um instrumento isolado de *accountability*, como o Tribunal de Contas, não é capaz de induzir responsabilização quando as demais instituições e a própria sociedade não estão dispostas e capacitadas a impor controles apropriados aos agentes públicos de alto escalão.

Desta breve análise da história do republicanismo no Brasil já é possível perceber que as raízes do patrimonialismo e do clientelismo no Brasil, que remontam ao processo de dominação colonial, não foram extirpados quando da



construção da República, fato esse bastante grave quando se entende que esse tipo de governo exige separação do patrimônio público do privado, por ser o governo da coisa pública.

Veja-se que o clientelismo se dá por meio da relação política vertical, em que uma pessoa se subordina a quem detenha algum tipo de poder (político ou dentro da burocracia) em troca de favores.

Por sua vez, o patrimonialismo no Brasil é revelado na dominação política histórica orientada pela tradição e, bem assim, na existência de certa confusão entre *res* pública e *res* privada. O patrimônio público (recursos, bens, posições, cargos) é visto como que de posse do “dono” do poder, que os utiliza para conquista de votos, lealdade política ou mesmo para enriquecimento próprio (sobre a discussão a respeito do patrimonialismo e do clientelismo no Brasil, ver item 2.4).

Como consequências do patrimonialismo e do clientelismo, a população dominada transformou-se em massa de manobra política, sem voz, sem terra, sem acesso ao Judiciário e sem educação de qualidade. Nesse particular, Castro (2005, p. 354) assim consigna:

[...] a cumplicidade institucional do Estado e da ordem jurídica com o modelo patrimonialista [...] possibilitou, desde a era colonial, a concentração da riqueza rural e urbana em nosso País, através da formação dos latifúndios e dos oligopólios industriais e financeiros que dominam a economia brasileira, fazendo o resto da nação uma massa de manobra para os seus insaciáveis apetites de acumulação do capital.

Nesse sentir, Carvalho (2005) argumenta que o patrimonialismo é a causa da grande fascinação pelo Executivo que existe no Brasil, em detrimento do Legislativo. Este, no máximo, é visto como um intermediário de favores pessoais perante o Executivo, numa clara relação clientelista.

Assim, foi a tradição patrimonialista e clientelista que possibilitou o desenvolvimento do Estado populista desenvolvimentista na economia, iniciado por Getúlio Vargas, ainda nos anos 1930.

O Estado passou a ser a principal alavanca econômica do país com base numa política e num modelo de economia extremamente centralizados, fato que abriu espaço para a ação de caçadores de renda, os quais dependiam de favores estatais para sobreviver (SILVA, 1995).

Portanto, percebe-se que a centralização política, a ineficiência administrativa e a excessiva regulação do Estado na economia aliadas a uma cidadania frágil e

não mobilizada favoreceram, inclusive, o desenvolvimento de práticas de corrupção que se arraigariam na cultura brasileira, subsistindo de forma institucionalizada até os dias de hoje.

### **1.3 Constituição de 1937: participação popular e Tribunal de Contas no Estado Novo**

A Constituição de 1934 teve poucos anos de vigência. A fragilidade das conquistas democráticas e sufragistas foi logo revelada quando um novo golpe sob o comando de Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e outorgou uma nova Constituição em 1937, agora em tom bem mais autoritário.

Externamente, a década de 30 presenciava o medo de outra grande Guerra e o fortalecimento tanto da experiência marxista-leninista quanto da nazifascista, que se constituíam em governos fortes e intervencionistas.

No plano político interno, a constitucionalização em 1934 favorecera a formação de dois grandes partidos: a Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob a ideologia comunista e comandada por Luís Carlos Prestes; e a Ação Integralista Brasileira, de orientação fascista. Em 1935, a ANL comandou uma revolta em três cidades, Recife, Natal e Rio de Janeiro, cujos ataques foram restritos aos quartéis do exército, de cunho basicamente militar. Nada obstante, tais fatos foram suficientes para servirem de justificativa para a aplicação do golpe político que instaurou o Estado Novo (CARVALHO, 2005).

Quanto à cidadania, o artigo 1º da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) enunciava que o poder político emanava do povo e era exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. Ademais, rezava o art. 15 que todo cidadão tinha o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. Logo em seguida, porém, dizia-se que a lei poderia decretar a censura prévia da imprensa e prescrever medidas com vistas a impedir manifestações contrárias “à moralidade pública e aos bons costumes”.

Contraditoriamente, porém, o povo se viu impedido de exercer plenamente seus direitos civis e políticos, em face do cancelamento das eleições e da restrição dos direitos de liberdade de pensamento e de manifestação. Assim, o Estado Novo

representou um retrocesso no tocante à participação e ao controle social, revelando a fragilidade da democracia na jovem República.

A ideologia da nova Carta ficou patente no discurso do Ministro Francisco Campos, transcrito por Bonavides (1988, p. 346):

A transformação operada no mundo pelas grandes revoluções industriais, técnicas e intelectuais mudou o clima político. O conceito político da democracia não era mais adequado aos novos ideais da vida. A liberdade individual e suas garantias não resolviam o problema do homem.

Assim, note-se que os ideólogos do regime estadonovista conceberam uma política social desarticulada de direitos e liberdades individuais. Por um lado, a proteção dada à classe operária indicava avanços na cidadania social, mas, por outro lado, o exercício dos direitos sociais sem os direitos políticos e civis (como o direito de votar, manifestar-se livremente, reivindicar etc.) tornava o cidadão politicamente passivo e civilmente reprimido.

No que concerne ao Tribunal de Contas, sua previsão constitucional foi mantida, mas suas atribuições foram mencionadas de forma bem mais sucinta, com a supressão da emissão de parecer prévio sobre as contas presidenciais, limitando-se a dizer, no artigo art. 114, que:

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Vale aqui mencionar que, de acordo com dados do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2008b), não houve quaisquer relatórios sobre as contas do governo no ano de 1937, “por razões políticas”.

É evidente que o poder do Tribunal de Contas da União fora restringido em favor dos superpoderes conferidos ao Presidente da República, cujas contas não mais estariam sujeitas a parecer prévio daquele órgão. A diminuição dos poderes do Legislativo e, bem assim, o papel meramente ilustrativo de uma Constituição substituída pelo mando personalista e autoritário são fatores suficientes para sufocar órgãos constitucionais democráticos, mormente os que visem ao controle de atos de agentes públicos.

Não bastasse isso, por força do art. 67, foi criado um departamento administrativo junto ao chefe do Executivo nacional e organizado por decreto deste,

incumbido da formulação de proposta para o orçamento e sua fiscalização, por meio de delegação do próprio Presidente de República, concorrendo com o Tribunal de Contas, portanto, no que se referia à fiscalização do orçamento público.

A Carta de 1937, então, teve como característica mais marcante o centralismo do poder Executivo, tendo em vista que, além de outros fatores, ao Presidente foi conferida a prerrogativa de editar decretos-leis em detrimento do Congresso Nacional. Como consequência, os princípios da separação dos poderes e seu controle ficaram prejudicados, inclusive no tocante ao controle das contas públicas pelo Tribunal de Contas.

Bonavides (1988, p. 344) entende que:

O texto de 1937 e sua legislação complementar ou consequente colidiram com os princípios montesquianos da distribuição dos poderes e enfraqueceu-se pela ausência do plebiscito que a deveria levar ao julgamento da Nação e pela falta de controle jurisdicional pela marginalização do Poder Judiciário.

Os fatos discutidos nesta seção evidenciam profundo déficit de *accountability* nas suas dimensões vertical e horizontal durante a vigência do Estado Novo. Explica-se: embora essa categoria não goze de consenso entre os cientistas políticos, toma-se como parâmetro, neste estudo, a teoria de O'Donnell (1998a, p. 140), segundo o qual *accountability* horizontal implica na “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*”, contra, inclusive, agentes de alto escalão que forem considerados responsáveis por atuações fraudulentas, ilegais (ou mesmo ilegítimas, tal como prescreve o ordenamento jurídico brasileiro, *ex vi* do art. 70 da Constituição Federal de 1988).

Já a *accountability* vertical significa a materialização da participação popular no agir estatal, cujos pressupostos são, *grosso modo*, liberdade de associação, acesso à informação, eleições razoavelmente justas e livres e direitos de reivindicação e contestação em face daqueles que se ocupam de posições públicas, eleitos ou não.

Assim, os pressupostos de *accountability* vertical estavam prejudicados durante o período do Estado Novo pela ausência de liberdade plena de expressão, supressão do direito de voto e enfraquecimento de mecanismos outros de participação popular.

Além disso, no plano formal, observe-se que não constava claramente na Constituição do Estado Novo o direito de petição perante as autoridades públicas contra ilegalidade, abuso de poder ou contra a execução de atos lesivos ao patrimônio público. Apenas mencionava-se o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral (art. 22, inc. VII).

É evidente, porém, que a mera previsão constitucional de direito de representação perante autoridades não é, em si, garantia de que o cidadão exercerá o controle social de seus governantes, já que, para isso, é necessária existência, em alguma medida, dos mencionados pressupostos de *accountability* vertical.

Além disso, como explica Arato (2002), um regime de *accountability* só pode dar certo quando em consonância com a esfera pública e a sociedade civil, o que quer dizer que não basta constar em ordenamento jurídico a existência de mecanismos de representação, participação, prestação de contas ou responsabilização de agentes públicos: é preciso verdadeira interação com a esfera pública e a sociedade civil para que esses instrumentos sejam viabilizados na prática e possam, assim, exercer as funções e objetivos para os quais foram criados.

Por seu turno, embora continuasse a existir o Tribunal de Contas, este não poderia ser, de fato, considerado um verdadeiro instrumento de *accountability* horizontal, devido à ausência dos pressupostos básicos para a caracterização daquele conceito, tais como o princípio da prestação de contas, independência e autonomia institucional com relação ao poder Executivo e efetiva possibilidade de sanção de casos delituosos.

Assim, controle externo e controle social sofreram retrocessos durante a ditadura varguista, institutos esses que nem haviam propriamente amadurecido e se consolidado na história republicana do Brasil. No entanto, a pessoa do presidente Getúlio Vargas tornava-se cada vez mais venerada como “o pai dos pobres”.

Faoro (2001) argumenta que a imagem de “pai do povo” ou “bom príncipe”, conferida ao Presidente Vargas, não estava ligada a um tipo de governo constitucional e legal, mas às suas políticas sociais de bem-estar, que visavam a adesão das massas. Com isso, a mobilização das ruas e as manifestações populistas foram contraditoriamente formas de se evitar a participação popular. Para Faoro (2001, p. 827):

“O bom príncipe, o pai do povo guarda, na sua prudência de generalizar a aparência de poder, sem abrir nenhum canal de participação, a conduta do

conselho de Alvaro Paez ao Mestre de Avis, no século XIV, na sua finura sarcástica: “Senhor” – recomendava-lhe o astuto conselheiro – “fazei por esta guisa: dai aquilo que vosso não é, e prometei o que não tendes, e perdoai a quem vos não errou, e ser-vos-á mui grande ajuda para tal negócio em que sois posto”.

A figura do príncipe bondoso já fora analisada por Weber (2004), em “Sociedade e economia”, como característica típica da dominação patrimonial, cuja legitimidade é buscada na proteção do bem-estar dos súditos, na simpatia das massas. Daí surge a lenda do “Estado-providente” e na do “príncipe bondoso”, cuja relação com as massas se alinha à relação autoritária entre pai e filhos, de modo que o “pai do povo” se torna o ideal do Estado patrimonial.

Essa mesma relação pode ser identificada nesse período em que, a despeito da desigualdade econômica, civil e política predominante no Brasil, a legitimidade do governo autoritário vinha da adesão das massas ao seu papel de provedor e protetor do povo.

Não obstante todo esse cenário, em 1946, nova Constituição encerraria o período do Estado Novo, provando a premissa de Bonavides (1988, p. 344) de que “uma Constituição não sobrevive se não se alimenta da alma popular, tendo nela origem, e não se ajusta através dos tempos às transformações que o mundo impõe”.

#### **1.4 Novo período democrático e a Constituição de 1946**

O final da década de 1940 foi um período de grande efervescência democrática em todo o mundo, pois o fim da Segunda Guerra e o ocaso de muitos regimes autoritários favoreceram em vários países da Europa e América Latina a reconstrução e reordenação de suas Cartas Políticas. A diminuição do apoio à ideologia nazifascista no mundo ocidental acabou por acarretar no Brasil o declínio do Estado Novo e a necessidade do retorno aos ideais democráticos.

Nessa trilha, a promulgação da nova Constituição, em 1946, iniciou a mais significativa fase democrática do país até então, fazendo com que o Brasil conhecesse maior legitimidade do princípio representativo, diminuição nas fraudes eleitorais e fortalecimento das instituições democráticas e dos partidos políticos, estes últimos agora com características nacionais e não apenas locais (BARROSO, 2001; CARVALHO, 2005).

A Carta de 1946 manteve direitos sociais e alguns civis e políticos, como o sufrágio universal e direto, o voto secreto e a garantia à representação proporcional

dos Partidos Políticos nacionais. A participação política também conheceu aumento significativo, haja vista terem sido realizadas eleições regulares para vereadores, deputados, governadores, senadores e presidentes da República.

Carvalho (2005) registra que em 1930 votaram 13% da população, sendo que esse número cresceu para 13,4 %, em 1946, pulando para 18% em 1960. Isso significou o aumento do número de votantes de 1,8 milhão para 12,5 milhões.

A urbanização, consequência do êxodo rural e dos surtos de desenvolvimento, favoreceu algumas mudanças nesse período, das quais podem ser citadas: o aumento no número de alfabetizados, a realização de eleições mais limpas e a crescente participação política, principalmente do trabalhador urbano.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas teve seu escopo de trabalho ampliado para julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, pensões e reformas, bem como as contas dos administradores das entidades autárquicas. Foi restaurada a atribuição relativa à análise da prestação de contas do presidente da República, para fins de elaboração de parecer prévio, e não houve qualquer menção ao departamento administrativo criado pela Constituição precedente.

Ineditamente, houve aproximação entre este e o Legislativo, já que suas atribuições faziam parte da seção atinente ao orçamento, o qual, por sua vez, estava sob o capítulo destinado ao Poder Legislativo. Consequentemente, a Lei Orgânica do TCU, Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949, definiu a Corte como órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União, especialmente na execução do orçamento.

A aproximação das Cortes de Contas ao Legislativo se deve, principalmente, ao fortalecimento da ideia da soberania popular no curso histórico das democracias ocidentais. Com isso, os destinatários finais das ações de controle externo passam a ser os cidadãos, cujos representantes encontram-se congregados justamente no Poder Legislativo.

Isso deixa claro que o controle externo, ao fim e ao cabo, pertence ao povo, que o exerce diretamente ou por meio da função fiscalizadora de seus representantes (os membros do Poder Legislativo e demais instituições democráticas). É, portanto, uma prerrogativa da soberania popular, segundo o princípio representativo, contando com o Tribunal de Contas para conferir um teor técnico à fiscalização da gestão pública.

Reconhecendo a real importância de um órgão técnico capaz de fiscalizar com metodologia e conhecimentos específicos, foi fundada, em 1953, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (cuja sigla em inglês é INTOSAI), por 34 países, inclusive o Brasil.

A INTOSAI teve sua relevância ampliada desde então mantendo seu objetivo de promover o desenvolvimento e intercâmbio de informações e experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas instituições de controle no desempenho de suas funções, mormente no que concerne às auditorias governamentais. Assim, um alvo importante dessa organização ainda é elevar a capacidade profissional, a permanência e a influência de cada instituição de controle nos seus respectivos países.

### **1.5 O Tribunal de Contas e o retrocesso do controle social na Ditadura Militar**

A curta experiência democrática na República brasileira, que encontrara seu ápice sob a égide da Constituição de 1946, foi finalizada com o golpe militar de 1964, mostrando que nem os liberais de direita ou a esquerda nacionalista herdeira de Vargas tinham interesses fortemente democráticos.

Já em 9 de abril de 1964 foi baixado o primeiro Ato Institucional, formalizando o golpe contra as instituições democráticas: basta lembrar que ficou suspensa a eleição direta para Presidente da República e instituída a possibilidade de cassação de direitos políticos e de mandatos legislativos.

Após vários Atos Institucionais e Emendas diversas, foi outorgada uma nova Constituição, em 1967. A participação do Congresso Nacional acabou sendo mera homologação do texto já constituído, visto que, conforme recorda Barroso (2001), o Executivo convocou o Congresso para votar o anteprojeto remetido pelo Governo num prazo exíguo, razão pela qual entende esse jurista que a Carta foi, a rigor técnico, outorgada, ainda que pela via oblíqua da imposição do Executivo ao Legislativo. Este, por seu turno, nem havia sido investido do poder constituinte originário pela soberania do povo.

Neste ponto, vale destacar que, em 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967. Muito embora fosse formalmente uma



Emenda, pode ser considerada uma nova Constituição, dada a ampla reforma empreendida pelo seu texto.

A despeito dessas duas Constituições, o país foi governado, de fato, pelos Atos Institucionais supraconstitucionais que suprimiram o estado de direito, outorgando amplos poderes ao Executivo. Buscou-se, com a edição desses atos jurídicos, a garantia de uma fachada de democracia perante os olhos internacionais, enquanto, na prática, nunca se conheceu, na história do país, momentos de tão violenta repressão aos direitos humanos.

Durante toda a ditadura militar, não houve eleições diretas para Presidente da República, de forma que os cidadãos foram tolhidos do direito de votar no chefe do Executivo nacional de 1960 a 1989. Nos estados, as eleições diretas para Governador ficaram suspensas de 1966 a 1982, enquanto que as eleições para senadores, deputados federais e estaduais e vereadores foram mantidas com algumas restrições.

Para Carvalho (2005), foi um fato bastante curioso terem sido mantidas essas eleições durante os governos militares e, mais interessante ainda, foi o fato de o eleitorado ter aumentado sistematicamente nesse período. Segundo o autor, houve um aumento de 161% na participação eleitoral de 1960 a 1986, passando-se a parcela de votantes de 18% para 47% da população total. Mas, em face do esvaziamento do sentido do voto, já que os partidos e o Congresso foram aviltados do seu poder, o historiador pergunta se o voto, nessas circunstâncias, poderia ser realmente considerado realmente um direito político.

Assim, fazendo-se um balanço dos governos militares (1964 a 1985) para a evolução da cidadania no Brasil, Carvalho (2005, p. 172) ressalva que se deve “levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos”.

Era uma cidadania truncada, em que os direitos sociais conviviam com o aumento da concentração de renda, ao passo que os direitos políticos eram restritos a algumas eleições. Por sua vez, os direitos civis eram negados a grande parcela da população, mormente aos pobres e aos opositores políticos.

Pode-se argumentar que o país poderia ter vivenciado, com a continuidade da democracia a partir de 1945, o fortalecimento da cidadania, do sistema político

partidário, da participação popular, bem como a realização de reformas importantes para a distribuição da renda, das quais a reforma agrária e a educação básica de qualidade seriam, talvez, as mais significativas. No entanto, entregou-se ao militarismo ditatorial que escolheu justamente o contrário: concentração de renda, censura, dependência de capital estrangeiro, crescimento sem distribuição da riqueza e perseguição política.

Isso significa que, em vez da ampliação dos direitos civis e políticos, para o fortalecimento de uma cultura de direitos humanos, o Estado brasileiro trilhou o caminho da redução ou até mesmo extinção desses direitos no decorrer dos “anos de chumbo”, ainda que grande ênfase fosse dada aos direitos sociais, especialmente os de âmbito trabalhista.

E assim a cidadania brasileira foi vilipendiada por meio da extinção da liberdade de pensamento e expressão, do exercício da tortura, da restrição da participação eleitoral e da atuação dos partidos políticos e assim por diante. Sem contar que a palavra “controle” estava totalmente proibida: não havia que se falar em transparência, controle social ou responsabilização de agentes públicos por razões óbvias. Qualquer crítica ao modelo econômico ou político implantado era considerada comunista ou subversiva.

Além disso, Lopez (1990, p. 131) afirma que, no período mais sombrio da ditadura, a neutralização da participação popular não se deu apenas pela censura e pela repressão, “mas também por toda a máquina publicitária montada pelo poder vigente e pela euforia do modelo capitalista que combinava consumismo, exportação, petróleo barato e modernização acelerada”.

Assim, o milagre econômico trouxe uma sensação de crescimento econômico nacional, mas, a seu turno, escondeu o crescimento da desigualdade social que ocorria nos bastidores. Eis que os 20% mais pobres da população economicamente ativa era responsável por 3,9% da renda nacional em 1960, enquanto que em 1980 esse índice caiu para 2,8%. Ao contrário, a participação dos 10% mais ricos em 1960 significava 39,6% da renda, havendo um aumento para 50,9% em 1980 (CARVALHO, 2005).

Destaca-se aqui a afirmação de Duarte Júnior (2010) de que, sem a convicção de que a segurança econômica, cultural e social do cidadão deve situar-

se no mesmo patamar que a segurança jurídica do Estado, ocorre a legitimação da violência estatal, não só pela ação, mas também pela via da omissão.

No tocante ao Tribunal de Contas, as Cartas Constitucionais de 1967 e 1969 retiraram-lhe o registro *prévio* dos atos e contratos que gerassem despesa e adicionaram-lhe o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três Poderes da União, possibilitando, assim, o controle concomitante das ações estatais por meio de inspeções e auditorias. Assim, em vez da verificação do cumprimento de formalidades para fins de registro, as atribuições do Tribunal ampliaram-se para o *acompanhamento* das contas, mediante fiscalização concomitante.

Foi conferido ao Tribunal, igualmente, competência constitucional para representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos, além de poder para sustar a execução de atos impugnados se não atendidas as solicitações prévias em prazo determinado.

No mesmo período, o sistema de controle das finanças públicas foi aperfeiçoado com a edição de normas infraconstitucionais que deram suporte à atuação do Tribunal de Contas, das quais podemos citar a própria Lei Orgânica do TCU (Decreto-lei nº 199/67), a Lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200/67), e a Lei de Direito Financeiro da União (Lei nº 4.320/64). Finalmente, cita-se aqui a Lei nº 6.223/75 que acrescentou às competências do Tribunal a fiscalização das empresas estatais, levando em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

Reforçando o ideal produzido pela Lei nº 4.320/64, em seus artigos 75 e 76, a Constituição de 1967 introduziu o sistema de controle interno do Poder Executivo, com o objetivo de realizar o acompanhamento dos atos da Administração e de apoiar o exercício do controle externo. Ademais, ficou o órgão de controle externo definido, pela primeira vez num texto constitucional, como *órgão auxiliar* do Congresso Nacional no controle externo, embora a última carta já fizesse menção ao Tribunal no capítulo referente ao Legislativo.

Acrescenta-se a isso, a assinatura do Brasil na “Declaração de Lima sobre preceitos de auditoria”, adotada no Congresso Internacional de 1977, que forneceu as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela INTOSAI, organização da qual o Brasil é parte desde sua fundação em 1953.

O objetivo maior da Declaração de Lima pode ser sintetizado na seguinte expressão: independência da auditoria governamental. Por isso, Franz Fiedler, Secretário Geral da INTOSAI em 1998, faz a seguinte declaração (DECLARAÇÃO..., s/d).

Uma Entidade Fiscalizadora Superior que não consegue satisfazer essa demanda não está à altura do padrão esperado. Não é de se surpreender, portanto, que a questão da independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores continue a ser um tema repetidamente discutido na comunidade da INTOSAI. No entanto, as demandas da Declaração de Lima não podem ser satisfeitas simplesmente pelo fato de uma EFS lograr sua independência; essa independência também deve estar ancorada na legislação. Para esse fim, no entanto, é necessário que existam instituições responsáveis por garantir a segurança jurídica e que funcionem adequadamente, e instituições dessa natureza só podem ser encontradas em uma democracia baseada no estado de direito.

Não é difícil perceber, no entanto, que independência da entidade fiscalizadora e ditadura militar não combinam. Com o poder Legislativo sufocado pelos militares, titulares do poder Executivo, é evidente que o Tribunal de Contas haveria de sofrer as consequências.

Sobre isso, Afonso da Silva (2001, p. 731) argumenta que o Tribunal de Contas sempre segue a posição do Poder Legislativo. Por conseguinte, quando este último é sufocado pela perda de suas atribuições e significado político, o Tribunal de Contas sofre em grau mais profundo, pois:

[...] o princípio da prestação de contas da administração pública [...] só tem eficácia de princípio do Estado democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

Ademais, concordamos com o relato acima quanto à necessidade de que as entidades de fiscalização superiores só podem funcionar adequadamente em uma democracia baseada no estado de direito, em que pelo menos alguns elementos básicos de *accountability* estejam presentes. Durante a ditadura militar, porém, esses mesmos elementos estavam quase que completamente ausentes, visto que o direito ao voto estava restrito, a cobertura da mídia censurada, a participação popular extremamente reprimida, os direitos civis vilipendiados e os mecanismos de responsabilização do agente político conduzidos pelo arbítrio e força da caserna e não pelos ditames legais e instituições democráticas legítimas (tribunais, Congresso etc.).

Não causa surpresa, assim, o fato de a aproximação da Corte de Contas com a sociedade não ter sido instituída nem mesmo na penúltima Constituição brasileira. Somente com a abertura democrática e a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, é que seriam institucionalizadas várias ferramentas de participação social, colocando o país numa lenta caminhada rumo ao fortalecimento das instituições democráticas e da cidadania.

Do relato histórico empreendido até aqui, percebe-se que grande parte dos cidadãos brasileiros, além dos momentos de supressão dos direitos de sufrágio, foi também impedida de participar dos processos de decisão e controle estatal por pelo menos duas maneiras diferentes: pela simples exclusão ou pelo paternalismo, isto é, ou as elites (a minoria) simplesmente ignoraram o direito de voz dos menos privilegiados, por entenderem que não seriam capazes de interferir em assuntos políticos, ou fingiram ouvir sua voz, mas apenas por motivos eleitorais (plebiscitários).

Por isso, Cruz (2008), sob a perspectiva da teoria discursiva de Habermas, entende que tanto a postura excludente quanto a paternalista prejudicam a legitimidade da ação social ao ignorar ou abafar a existência do outro como um interlocutor legítimo do processo democrático. A primeira postura leva à falência do processo democrático e a segunda se converte em uma nova forma de discriminação, por ignorar o outro, “coisificando-o no caminho da compensação de danos e promovendo o fortalecimento de estereótipos de identidade” (CRUZ, 2008, p. 118).

Essa cultura teve como consequência o desenvolvimento de uma sociedade cujo componente republicano é visivelmente mais frágil. Explica-se: para O'Donnell (1998a), as poliarquias são formadas por três componentes básicos: o democrático, o liberal e o republicano.

O componente democrático, que exige a escolha de representantes por meio de eleições, demonstra ser o mais desenvolvido no Brasil nos dias atuais (e na América Latina de forma geral), visto que os cidadãos contam com sistemas eleitorais razoavelmente livres, e certamente periódicos. No entanto, o componente republicano é claramente deficitário. Este impõe aos agentes públicos submissão à lei e à virtude cívica e, bem assim, exige que realizem um serviço público enobecedor, negando, se preciso for, os interesses privados em função dos

públicos, de modo que ninguém, nem mesmo aqueles que governam, deve estar acima da lei.

Em oposição ao ideal republicano que se desenvolveu principalmente no federalismo norte-americano, o sentimento generalizado no Brasil é que o detentor de algum poder, seja ele eleito ou servidor da administração pública, deve proporcionar a seus amigos privilégios que vão desde um atendimento preferencial até a concessão de cargos públicos, por exemplo.

Com a grande desigualdade social, criou-se uma cultura em que a elite desfruta de privilégios diversos, enquanto o pobre se vê humilhado e maltratado pelas instituições que deveriam ser regidas pelo princípio da isonomia – tais como repartições administrativas, tribunais, hospitais e escolas.

Como bem aduz Sarmiento (s/d):

Uns poucos acabam pairando acima das leis, que não os alcançam para limitar a sua conduta ou sancionar os seus desvios, enquanto outros permanecem abaixo dela, sendo atingidos apenas pelo braço punitivo do Estado, pois a violação rotineira dos seus direitos é naturalizada, tornando-se invisível.

Quando a voz das massas é ouvida, isso é imputado, geralmente, a uma figura benévola do Executivo, de modo que seus direitos não são entendidos propriamente como tais, mas vistos como caridade e favor de agentes políticos e administrativos.

Isso vai de encontro ao princípio da integração social, proposto por Habermas (CRUZ, 2008), que o entende como central para a questão da emancipação humana. Por esse ponto de vista, quando as instituições democráticas, por meio de seus representantes, fazem valer direitos ou promovem situações reais em que o cidadão comum ou os representantes de uma associação são ouvidos, não se terá praticado caridade – de fato, apenas se estará concretizando uma exigência do mencionado princípio da integração social, que se constitui da legitimidade, da democracia e do Estado de direito.

Mas, quando os direitos são vistos como caridade, o cidadão se define como tutelado e o Estado como tutor, numa atitude passiva em relação ao abuso de poder, como ocorre muitas vezes no Brasil, onde ainda não é possível visualizar uma cidadania fortemente organizada, que viabilize uma participação direta do cidadão na vida do Estado e o defina como sujeito ativo e guardião de seus direitos.

Por essa razão, ao comparar a realidade brasileira com a norte-americana, Campos (1990) lembra que o modelo de democracia liberal e participativa dos Estados Unidos da América é favorável ao exercício da *accountability*, porquanto define o papel cidadão para além de mero eleitor. As inúmeras organizações da sociedade civil lá existentes cobram da burocracia o efetivo cumprimento dos interesses da coletividade. Por isso, a autora entende da seguinte forma:

Esse resultado decorre não só da textura institucional da sociedade americana, como ainda de uma cultura em que a autoconfiança é um traço muito forte, refletido na postura do cidadão diante do Estado, na disposição para exigir os próprios direitos, ao invés de pedi-los como favores (CAMPOS, 1990, p.7).

Por conta disso, a preparação do cidadão brasileiro para o controle social é uma necessidade urgente, haja vista ser parte da história desta nação longos períodos de autoritarismo e ditadura, que acabaram por interromper o aprendizado do povo para a participação, impedindo-o, de uma forma ou de outra, de agir como detentor de direitos (e não de favores!) perante o poder público.

De modo otimista, porém, concordamos com Carvalho (2005) quando afirma que o exercício sem interrupção da democracia política, tal como vive-se hoje no país, cria um ambiente e cultura propícia para se ampliar, aos poucos, o gozo dos direitos civis, os quais podem reforçar os direitos políticos. O aprendizado contínuo para a democracia pode, ademais, criar uma cultura de responsabilidade de agentes públicos e de combate à corrupção na administração pública, em que o cidadão não mais aceite passivamente os privilégios de classe e a impunidade.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas, com a inclusão do cidadão comum no processo de controle da Administração, sem as posturas da exclusão e do paternalismo, poderá assumir seu papel de guardião não só das finanças públicas, mas também de protetor dos direitos fundamentais ao patrimônio público e de participação política, trazendo legitimidade ao processo democrático de controle.

O instituto da denúncia, que será criado com a reabertura democrática e da promulgação de nova Constituição, deve ser considerado, assim, um grande avanço político e jurídico na história brasileira, porquanto representa o fim da etapa em que Tribunal de Contas estava fechado à sociedade e, por outro lado, representa também o início de uma longa caminhada de aproximação com o cidadão.

## **1.6 A Constituição de 1988: controle externo e controle social no Tribunal de Contas do Brasil**

A função das Cortes de Contas no controle da coisa pública passou por uma profunda transformação na história: de órgão burocrático e puramente formal, passou a representar como órgão guardião dos valores do Estado democrático de direito, exercendo funções primordiais para a concretização dos princípios republicano e democrático, bem como do zelo pela boa gestão dos recursos públicos e da garantia do dever constitucional da prestação de contas.

Foi com a Constituição de 1988, marco maior redemocratização do Estado brasileiro, que os Tribunais de Contas receberam incumbências de grande envergadura na fiscalização da aplicação dos recursos, bem como na institucionalização de canais de comunicação com o cidadão.

Outrossim, vale destacar a importância da legislação infraconstitucional para o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas na vida do país, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta, além de estampar a obrigatoriedade da transparência na gestão pública, igualmente conferiu a esse Tribunal (inclusive os pertencentes à estrutura estadual e municipal) maiores prerrogativas para a operacionalização do controle da gestão fiscal. Passou a ser responsabilidade do Tribunal de Contas, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, também alertar os Poderes e os órgãos públicos quanto aos limites prudenciais de endividamento, despesas com juros, operações de crédito, garantias concedidas e despesas com pessoal.

Nada obstante, é na própria Constituição que se encontram as atribuições do Tribunal de Contas e as garantias de seus membros. Diferentemente das demais, a Carta Magna em vigor tratou de delinear em seu próprio texto as novas configurações que os Tribunais de Contas deveriam ter a partir daquele momento, mencionando a lei infraconstitucional somente no tocante à aplicação de sanção (inciso VIII do art. 71). Daí a seguinte percepção de Carlos Ayres Britto (2005, p. 71):

Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor.

Até o advento da Constituição contemporânea, Bastos e Martins (1996, p. 14, nota de rodapé) analisam que o Tribunal de Contas “sempre esteve em posição de



sinalizador moral mais do que na de autêntico órgão de execução de um controle rígido”, razão pela qual, no passado, o órgão via-se impedido de executar uma “ação mais efetiva, a não ser aquela de mostrar à sociedade os desmandos, quando existentes, da execução dos orçamentos”.

A Constituição atual, porém, dá um grande salto no reconhecimento de funções mais amplas ao órgão de contas ao preceituar como objetivo principal do controle externo no Brasil a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da administração indireta, por meio da verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos respectivos atos.

Nesse sentir, Afonso da Silva (2001) explica que existem hoje pelo menos cinco tipos de controle externo, quais sejam, o controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, além do controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos e, bem assim, o controle de resultados e cumprimento de programas de trabalhos e de metas.

O primeiro controle – legalidade – é o corolário do Estado de direito e vincula a administração pública aos ditames da lei. É bem verdade que a legalidade se relaciona bastante com a legitimidade, pois uma atuação que fira preceitos legais não pode ser, em tese, legítima. Pensando assim, Meirelles (1990, p. 573) aduz que o controle de legitimidade equivale ao controle da legalidade e objetiva “unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem”, ainda que abranja os preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado e não somente as normas legisladas.

Entretanto, ousa-se discordar do entendimento de que a legitimidade é idêntica à legalidade e argumenta-se que o prisma da legitimidade excede a mera conformação legal e alcança o cerne do Estado democrático de direito, isto é, os ideais dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Sendo assim, qualquer serviço prestado ou ato praticado pela administração pública brasileira só poderá ser legítimo se respeitar os limites impostos por esses direitos e, bem assim, se for por eles orientado, e não somente se cumprir formalidades ou preceitos positivados por normas legais.

Nesse sentir, no âmbito do Direito Administrativo, explica Moreira Neto (2005, p. 111) que a administração pública passa a ser submetida não somente ao tradicional crivo da legalidade, mas, ainda, aos da licitude e da legitimidade,

“justificando-se, respectivamente, perante as demandas, pela eficiência e moralidade administrativas, que despontam como novos princípios constitucionais”.

A ação administrativa não pode justificar-se a si própria, senão buscar nos princípios morais sua razão de ser. A legitimidade do agir estatal está, portanto, na concretização de princípios morais que elevam a pessoa humana como centro e finalidade do Estado.

Moreira Neto (2005) argumenta que a administração deve ser entendida como função de um Estado subsidiário à *sociedade* e não mais como um conjunto de prerrogativas de um Estado tutor.

Por outro lado, o controle da legitimidade também precisa levar em consideração a finalidade do ato, bem como sua adequação aos interesses dos cidadãos, com vistas à realização do bem comum e da justiça.

Portanto, diante da grande envergadura de seu significado, a legitimidade deve assumir um lugar privilegiado no controle da Administração, deixando para trás a mera legalidade formal, que era suficiente, talvez, em um Estado Liberal, mas não suficiente a um Estado comprometido com a democracia substantiva e os novos valores da cidadania (VALLE, 2006).

A noção de legitimidade foi incorporada na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), lei esta que serve de parâmetro para as demais cortes de contas, de forma que a infringência a tal princípio é capaz de ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, senão vejamos:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Além disso, a ilegitimidade na prática de um ato de que resulte dano ao erário também é causa para a instauração de Tomada de Contas Especial, um procedimento específico para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Por sua vez, a ilegitimidade do ato, além de caracterizar irregularidade das contas, acarreta a possibilidade de aplicação de sanções, uma vez que, conforme dispõe o art. 71, inciso VIII da Constituição Federal, o Tribunal pode aplicar as sanções previstas em lei, no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas. Nesse sentir, a Lei Orgânica do TCU assim dispõe:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Mais ainda, visto que a ilegitimidade pode ser entendida como uma forma de irregularidade, a prática de atos ilegítimos também é passível de receber denúncia por parte do cidadão ou de associações coletivas, perante o Tribunal de Contas (art. 53 da LOTCU e art. 74, §2º, da CF/88): “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Finalmente, quanto à legitimidade, note-se que, na legislação atinente ao Tribunal de Contas da União, esse princípio está intimamente relacionado à economicidade, desvinculando-se da legalidade no que respeita ao mau uso do erário público. Isto é, um ato ou contrato poderá ser considerado irregular quando, ainda que não houver infração direta à lei, puder ser identificada ilegitimidade ou houver algum tipo de dano aos cofres públicos.

No que concerne à economicidade, esse é o tipo de controle que averigua a relação entre o custo e o benefício das atividades levadas a cabo pela Administração. Importa, sim, em verificar se a despesa foi realizada de modo

econômico, mas não somente isso, posto que nem sempre aquilo que é de baixo custo é também de boa qualidade. É, portanto, uma questão de análise de mérito.

Segundo infere Fernandes (2003), o controle de economicidade é o vetor que justifica a adoção de novos instrumentos de controle, como as auditorias operacionais. Estas têm sido exaltadas na doutrina por contemplarem uma despesa (obra, serviço etc.) na sua inteireza, em toda a sua complexidade.

A inserção do elemento operacional nas auditorias possibilita a avaliação do desempenho da gestão pública, e visa a “indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades para a consecução da missão institucional, servindo muito mais à administração que pretenda uma radiografia da sua *performance* (...)” (FERNANDES, 2003, p. 282).

A fiscalização do desempenho das atividades de gestão amplia o conceito de prestação de contas, visto que passa a levar em conta mais do que a conformidade com aspectos legais do ato, atingindo, então, seu processo final, sua eficiência, eficácia e efetividade. Nos termos da Instrução Normativa TCU nº 57/2008, o conceito de processo de contas, com a inserção do vetor operacional, foi redefinido como um processo de trabalho do controle externo voltado ao exame da conformidade e do *desempenho* da gestão dos responsáveis pelas unidades da administração pública federal jurisdicionadas ao TCU.

Bem, seguindo a lição de Afonso da Silva, ainda são tipos de controle externo aquele exercido sobre a fidelidade funcional dos agentes o controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas. Sobre o primeiro, a Constituição é bem clara ao preceituar que o Tribunal, embora apenas aprecie as contas do Presidente da República, julga as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Não bastasse isso, ainda incumbe essa corte do julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em prejuízo ao erário.

Quanto ao segundo, isto é, ao controle de resultados, tem-se que sua fonte exegética é a eficiência na condução da gestão administrativa, enunciada constitucionalmente no art. 37. Esta deve ser controlada em todas as suas fases, até a aferição dos resultados verdadeiramente obtidos.

Para Moreira Neto (2008, p. 126), isso deve ser entendido como um dos mandamentos essenciais no Estado democrático de direito, porquanto o controle de resultados é imprescindível para uma real gestão pública democrática.

Com os novos valores atribuídos ao vetor de resultado, a democracia deve ser entendida não apenas como técnica de escolha de governantes e decisões da maioria, mas, sobretudo, como um conjunto de valores imputáveis à pessoa humana que balizam a convivência e as relações entre homens e governos e homens, para chegar ao que o mencionado autor chama de “uma exigência de resultados coerentes com os valores que a informam” (MOREIRA NETO, 2008, p. 127).

O controle de resultados articula-se especialmente com o elemento da legitimidade num Estado democrático de direito, porquanto é justamente o resultado que deverá legitimar plenamente o agente público que representa o povo, quer sejam os representantes passivos (burocratas) quer os ativos (eleitos).

Se a legitimidade ordinária provém de um título, conquistado nas democracias representativas pelo pleito eleitoral ou pelo concurso público, e a legitimidade concorrente se dá por meio do desempenho satisfatório desses agentes, então a legitimidade finalística provém da aferição do resultado de sua conduta. Por isso, Moreira Neto (2005, p. 92) conclui que se legitimam plenamente, em teoria:

[...] agentes e decisões, quando coincidem as escolhas democráticas subjetivas e as objetivas – dos agentes políticos e das políticas a serem perseguidas – e, na prática, quando satisfazem com plenitude à aplicação dos múltiplos controles de juridicidade à disposição da sociedade.

Com efeito, esse “controle de juridicidade à disposição da sociedade” completa, pelo menos teoricamente, o ciclo de legitimação da atuação de instituições e agentes públicos, passando pela legitimidade de sua escolha, depois, de seu desempenho, para, finalmente, chegar à análise dos resultados dessa atuação.

Diante de todos esses tipos de controle, resta claro que a Constituição Cidadã deixa para trás o modelo de fiscalização *pro forma*, preso a aspectos estritamente legais, e introduz um modelo em que os princípios da legitimidade, economicidade, eficiência e resultados estejam presentes, como convém a um Estado democrático de direito.

Tais princípios atingem, igualmente, a questão da democracia substantiva e, portanto, requerem que o Tribunal de Contas seja aberto à sociedade: a fonte e a

destinatária dos recursos e do poder público democrático. Louvável, portanto, a iniciativa do Constituinte de, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, garantir a participação do cidadão na esfera do controle por meio do instituto da denúncia ao Tribunal de Contas.

Assim, o desafio contemporâneo das cortes de contas se insere também na perspectiva de abertura do controle à sociedade, pois ademais do controle externo e formal das contas públicas, devem também fomentar o exercício do controle democrático realizado em parceria com a sociedade civil, por meio da implementação de mecanismos de comunicação com o cidadão.

A atual Constituição brasileira promove a aproximação dos Tribunais de Contas com a sociedade por meio do art. 74, §2º, ao dispor que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (União, Estados e Municípios, onde houver).

Esse modelo de participação popular tem sido comumente denominado controle social, indicando o sistema de fiscalização que nasce da própria sociedade civil, ou seja, de fora pra dentro do Estado. Para Britto (1992, p. 115), essa fiscalização é àquela “que se aplica a expressão 'controle popular' ou '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”.

A seu turno, Fernandes (2003, p. 34) aduz que o controle social talvez seja o primeiro, o mais valioso e o mais eficaz sistema de controle existente, pois que considera todos os integrantes da sociedade; portanto, “este é, sem dúvida, o novo paradigma para a ação do controle: influenciar o processo decisório, aprimorando-o, em prol da sociedade”.

Esse tipo de controle, a ser fomentado também pelo Tribunal de Contas do Brasil, tangencia questões referentes ao fortalecimento da cidadania, já que, por meio do controle democrático, são abertos canais de comunicação entre o cidadão e a administração pública, de forma a torná-lo participe dos assuntos que envolvem sua comunidade. Assim, pode o cidadão imiscuir-se nos negócios do Estado, não só no momento das eleições, mas também nos momentos e espaços de fiscalização e avaliação dos atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos, mediante, principalmente, o instituto da denúncia.

Note-se que a democracia deve ser entendida também como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas, processo esse que requer, sem dúvida, a participação da sociedade fora do período eleitoral.

Moreira Neto (2005, p. 95, grifos no original) afirma que para a realização substantiva da democracia nesse sentido, “nada mais é necessário do que uma ampla admissão de adequadas modalidades de *controle social* no ordenamento jurídico, e, para bem empregá-las, uma específica *preparação cívica*, suportada por uma livre e ampla rede de *informação* dos governados”.

Tal preparação cívica significa o exercício contínuo da democracia, a garantia de educação regular nas escolas, o fomento à discussão de temas de interesse comum, a tomada de decisões em grupo e a prática de divulgação de informação, seja a proporcionada pela mídia independente seja aquela fornecida pelos próprios órgãos públicos.

Denota-se, outrossim, que participação se torna benéfica para as cortes de contas, conforme entende Moreira Neto (2005, p. 124), pelos seguintes motivos:

Primeiro, quanto à sua legitimidade, que se renova e se reafirma com a abertura direta à cidadania, segundo, quanto à sua autonomia, que se reforça materialmente no desempenho de atribuições processualizadas próprias e exclusivas e, terceiro, pela responsabilidade política, que se acresce com o dever de atuar por provocação direta da sociedade.

Destarte, a abertura do Tribunal de Contas à fiscalização que emana da sociedade civil não somente funciona como legitimadora da validade do agir estatal, como também renova e reafirma a legitimidade da própria Corte de Contas. E isso porque a participação popular materializa o regime democrático, fazendo com que a soberania do povo seja exercida também no cotidiano da administração pública, por meio do controle social, e não somente no momento da escolha de seus representantes.

Diante do até aqui exposto, note-se que o Tribunal de Contas tem um papel de extrema relevância para a concretização dos exigentes ideais do Estado democrático de direito, preconizado pela Constituição Federal de 1988, bem como dos princípios republicano e democrático. Estes últimos se relacionam às atribuições desta Corte na medida em que elas se tornam instituições de defesa da *res publica* (coisa pública), auxiliam na limitação do Poder das funções legislativa, judiciária e executiva (ao controlar suas contas) e abrem espaço para a participação democrática do cidadão por meio do controle social.

Até aqui foi apresentada a evolução histórica e constitucional desse órgão tão relevante para o fortalecimento da democracia brasileira, que é o Tribunal de Contas. As reflexões contemporâneas acerca de seu papel levam em conta, como já descrito, os princípios informadores do Estado democrático de direito, que recebe seus contornos mais modernos principalmente no paradigma do neoconstitucionalismo – que será estudado logo a seguir.

Bem assim, a noção de *accountability* tem aparecido no cenário das entidades de fiscalização superiores dos mais diversos países democráticos ao redor do mundo como fundamental para a compreensão dos desafios e do papel dessas mesmas entidades perante seus respectivos governos.

No próximo capítulo, então, cuida-se da análise da intrincada relação entre o paradigma do neoconstitucionalismo e seus desdobramentos para a construção do Estado democrático de direito, cujos princípios e ideais balizam toda a atuação da administração pública e do Tribunal de Contas do Brasil.



ARTIGOS CONSTITUCIONAIS	COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS
<b>Art. 89 da Constituição de 1891</b>	Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.
<b>Arts. 100, 101 e 102 da Constituição de 1934</b>	<p>Acompanhar a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei.</p> <p>Realizar registro prévio de qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.</p> <p>Emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.</p>
<b>Art. 114 da Constituição de 1937</b>	Acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União.
<b>Art. 22, 76, 77 e parágrafos da Constituição de 1946</b>	<p>Auxiliar do Congresso Nacional na administração financeira, especialmente a execução do orçamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;</li> <li>b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;</li> <li>c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões;</li> <li>d) proceder ao registro, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer de qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.</li> <li>e) Emitir parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.</li> </ul>

<p><b>Artigos 71, 72, 73 e parágrafos da Constituição de 1967</b></p>	<p>Auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União que compreende a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos:</p> <p>a) Emitir parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado;</p> <p>b) Exercer auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias;</p> <p>c) Julgar a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas - as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.</p> <p>d) No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.</p> <p>e) Julgar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores</p> <p>f) De ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões:</p> <p>a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;</p> <p>b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;</p> <p>c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.</p>
<p><b>Artigos 70 a 74 da Constituição</b></p>	<p>Auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das</p>

<p><b>Federal de 1988</b></p>	<p>entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;</li> <li>b) 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;</li> <li>c) 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;</li> <li>d) 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;</li> <li>e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;</li> <li>f) 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;</li> <li>g) 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;</li> <li>h) 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;</li> <li>i) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;</li> <li>j) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;</li> <li>k) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou</li> </ul>
-------------------------------	---

	<p>abusos apurados.</p> <p>l) 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.</p> <p>m) As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo</p> <p>n) Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação;</p> <p>o) Receber denúncias de cidadãos ou associações coletivas sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos públicos.</p>
--	---

**Tabela 1** - Quadro comparativo das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas do Brasil.  
 Fonte: elaboração da autora

## **CAPÍTULO II - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

*Veritas non auctoritas facit legem.*

(A verdade, não a autoridade, faz as leis).

A Constituição Federal vigente proclama ser o Brasil um Estado democrático de direito, razão pela qual, ao longo de seu texto, institui diversas normas programáticas que visam a concretizar esse ideal. Há de se reconhecer, entretanto, que tal desiderato permanece sendo um alvo, um destino a se chegar, cujo caminho é muitas vezes obstaculizado por fatores como pobreza, corrupção, desigualdade social, ineficiência das instituições democráticas e incipiente participação popular.

O modelo de Estado democrático de direito surge da crise dos paradigmas dos Estados de direito e de bem-estar social, demandando uma nova teoria do Direito que dê suporte aos novos anseios das sociedades ocidentais e da realidade internacional.

Essa nova teoria, denominada neste estudo de neoconstitucionalismo, propõe uma noção valorativa do direito, isto é, um retorno aos valores jurídicos, numa busca por legitimidade tanto do direito quanto da democracia. Nesse contexto, a Constituição é elevada à condição de norma suprema, cujo papel passa a ser, principalmente, o de condensar os valores jurídicos de um Estado por meio de seus princípios. Estes, por sua vez, recebem força de norma jurídica, modelando e limitando a atuação do legislador, do operador do direito e do administrador público, juntamente com o catálogo de direitos fundamentais.

Como consequência, então, surgem novas demandas para a administração pública – agora também incumbida da concretização dos direitos humanos –, e novas discussões sobre o papel do cidadão perante seu Estado, papel esse que tende a ser cada vez mais participativo. Assim, a participação do cidadão nos assuntos do Estado, nesse paradigma, amplia-se e constitui-se, na verdade, fonte de legitimidade do agir estatal. Pode-se afirmar que o princípio democrático está no seu topo, juntamente com os direitos fundamentais.

Inicia-se este capítulo, então, com as causas históricas que implicaram na construção desse novo paradigma jurídico, procurando-se, a partir daí, conceituá-lo

e demonstrar suas contribuições teóricas para a compreensão do novo modelo de Estado, aqui chamado de Estado democrático de direito.

Após, contextualiza-se a administração pública brasileira dentro desse modelo, apontando-se, em especial, a relevância da participação popular por meio do controle social para a concretização dos elevados desideratos do Estado democrático de direito. Em contraste, apresenta-se um panorama geral da *corrupção*: um mal que afeta grandemente a administração pública brasileira, fere os princípios constitucionais e enfraquece a confiança do cidadão nas instituições democráticas.

## **2.1 Constituição, democracia e direito contemporâneo**

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada no âmbito da ONU, em 1948, inaugura uma nova fase da compreensão do papel do homem perante o Direito, em reação às atrocidades vivenciadas na primeira metade do século XX. Os genocídios praticados no contexto da Segunda Guerra Mundial revelaram o quanto a ideia de poder e soberania absoluta dos Estados, bem como a identificação completa entre lei e direito, podem ferir a dignidade da pessoa humana se forem levadas até às últimas consequências.

No primeiro caso, o poder bélico e científico desvinculado de controle democrático e, portanto, imune à crítica moral da sociedade, proporcionaram, dentre outros abusos, o desenvolvimento e o uso de bombas atômicas que aniquilaram a vida de milhares de pessoas em poucos segundos, como ocorreu com o bombardeamento de Hiroshima e Nagasaki pelos Estados Unidos em 1945.

Já no que concerne à identificação acrítica entre lei e direito, o certo é que os regimes nazifascistas e comunistas substituíram os ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade pela barbárie institucionalizada e legalizada. Nesses regimes totalitários, a aproximação quase completa entre Direito e norma ocultou autoritarismos que custaram caro à humanidade, tais como os campos de concentração nazistas e os *gulags* da União Soviética. Ora, a despeito desses horrores, os acusados de Nuremberg se defenderam com o argumento de que agiram dentro da estrita legalidade e em obediência a autoridades legalmente constituídas.

Na prática, portanto, a noção avaliativa do direito tornou possível aquilo que Luigi Ferrajoli (2004) chamou de falácia idealista e normativista: a confusão entre direito com realidade, normas com fatos, manuais de direito com a descrição do efetivo funcionamento do direito mesmo. Foi assim que o positivismo encarnou um forte conteúdo ideológico, não sendo pura teoria como queriam seus defensores, pois, para além de informar acerca da realidade do direito (teoria), o positivismo jurídico passou a ser um modo que *querer* o direito. A partir daí, como bem conclui Bobbio (1995), o direito passou a ser, de fato, uma ideologia.

Não que os teóricos do positivismo jurídico tivessem justificado, por meio do seu normativismo, qualquer regime, inclusive o nazista. Mas, de qualquer maneira, os abusos cometidos pelos regimes totalitários soaram como alertas contra a perspectiva positivista estrita e seus subprodutos, quais sejam, a noção de que o Direito se esgota na legalidade estrita, a rígida separação entre Direito e moral, e o fetiche da lei.

Tais noções, como bem aduz Barroso (2000), acabaram por legitimar qualquer obrigação quando da positivação da norma, encerrando aí o debate acerca da justiça, já que a única fonte de legitimidade do direito estava na lei.

Após dolorosas consequências e profundos ataques ao pensamento positivista, foram questionadas as noções de neutralidade e objetividade da ciência positivista (inclusive do direito), uma vez que a racionalidade humana provou seu potencial para também fazer o mal contra a própria pessoa humana.

Então, todo esse quadro desencadeou reações morais após o fim da II Grande Guerra, de modo que, a partir desse momento, a ideia de um “ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como uma estrutura meramente formal, uma embalagem para qualquer produto, já não tinha mais aceitação no pensamento esclarecido” (BARROSO, 2001, p. 18).

As reflexões mais recentes acerca do fenômeno jurídico, assim, procuram compreender essas transformações, desenvolvendo uma nova referência que possa dar conta do Estado democrático constitucional contemporâneo.

Esse arcabouço teórico não comporta uma única concepção que englobe toda a sua complexidade, muito embora suas vertentes possuam denominadores comuns bastante significativos. Utilizam-se as expressões “pós-positivismo”, “constitucionalismo de direitos”, “constitucionalismo avançado”, “paradigma

argumentativo”, ou, como vem se destacando nas doutrinas espanhola e italiana, de “neoconstitucionalismo” (MAIA, 2007). Neste trabalho, opta-se pelo uso desta última expressão, para frisar a noção de que se trata de uma referência que mostra oposição ao positivismo jurídico estrito e, bem assim, demonstra o papel normativo da Constituição no direito contemporâneo, cujos princípios e direitos fundamentais tornam-se balizadores de toda a ação do Estado e de toda interpretação jurídica.

Isso posto, parece importante destacar que, se o neoconstitucionalismo difere-se do positivismo estrito (ou paleopositivismo, como denomina Ferrajoli), ele também não significa, por outro lado, um retorno às ideias abstratas da razão subjetiva, inerente ao modelo jusnaturalista; em realidade, o novo modelo, despojando-se do positivismo acrítico e do jusnaturalismo subjetivo, “inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade” (BARROSO, 2001, p. 19).

A recuperação desses princípios de justiça e legitimidade indica uma reaproximação do direito com valores morais, definidos, em grande parte, pelos direitos fundamentais da pessoa humana e pelos princípios constitucionais.

Para Barberis (2003), a discussão acerca da moral é tão relevante que, para ele, a aparição do neoconstitucionalismo coincidiria com a crítica de Ronald Dworkin a Herbert Hart, nos anos 70, ao positivismo jurídico, com o argumento de que o direito não se distingue necessariamente da moral, enquanto incorpora princípios comuns a ambos.

Sobre isso, Habermas (2003) aduz que os ideais de justiça e de vida pós-tradicionais que se tornaram decisivos para a cultura e a conduta das pessoas são aquilo que legitima o direito, como é o caso dos princípios morais de justiça e solidariedade universal e dos princípios éticos de uma conduta de vida autorresponsável, projetada conscientemente. E, sendo assim, a legitimidade da forma pós-tradicional do direito é aquela que “conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade”, de modo que a ideia de autolegislação de cidadãos não pode ser dependente (ou cópia no sentido platônico) da autolegislação moral de indivíduos singulares (HABERMAS, 2003, p. 172).

Percebe-se, portanto, que a teoria do discurso habermasiana não subordina o direito à moral, como numa hierarquia de normas. A moral autônoma e o direito



positivo encontram-se, ao contrário, numa relação de complementação recíproca. O fato é que não se pode legitimar por meio do discurso *qualquer* noção de direito – este deve se pautar, sem dúvida alguma, pelos ideais já consagrados na trajetória dos direitos humanos e da democracia.

A respeito da relação entre direito e moral, Sarmiento (s/d, s/p) faz uma importante e salutar conclusão:

(...) as fronteiras entre Direito e Moral não são abolidas, e a diferenciação entre eles, essencial nas sociedades complexas, permanece em vigor, mas as fronteiras entre os dois domínios torna-se muito mais porosa, na medida em que o próprio ordenamento incorpora, no seu patamar mais elevado, princípios de justiça, e a cultura jurídica começa a “levá-los a sério”.

Nessa trilha, Barberis (2004) aduz que os princípios comuns à moral e ao direito estão cada vez mais sendo reconhecidos como *princípios constitucionais*: a uma porque muitos deles estão plasmados no documento da Constituição; e, a duas, porque esses princípios são os fundamentos da ordem jurídica da maioria das democracias ocidentais.

As novas Constituições dos Estados em reconstrução no segundo pós-guerra têm papel importante para essa mudança de paradigma, pois, ao intentarem recompor o abismo existente nas constituições anteriores entre democracia e constitucionalismo, incorporaram expressamente em suas novas Cartas um catálogo significativo de direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, como foi o caso da Itália, Espanha, Portugal e Alemanha.

A Lei Básica de Bonn (1949), da Alemanha, merece especial destaque porque projetou pioneiramente a dignidade humana ao patamar de princípio fundamental, tendo a pessoa como protagonista das relações políticas e jurídicas do Estado, ou, ainda, “como fundamento e fim da sociedade e do Estado” (MIRANDA, 2000, p. 180).

Com isso, a dignidade da pessoa humana e demais princípios constitucionais, agora elencados explicitamente, passaram a ser reconhecidos como normas jurídicas com eficácia imediata e, por conseguinte, capazes de condicionar toda a estrutura estatal à sua observância.

Assim, a Constituição deixou de ser um esboço a distribuir poder entre os órgãos estatais para se tornar uma norma suprema de conteúdo substantivo. Igualmente, passou de um conjunto meramente programático de recomendações ao

legislador, “para consolidar seu valor normativo e operar com uma autêntica norma jurídica com eficácia direta e imediata” (ARIZA, 2004, p. 241, tradução nossa).

Esse valor normativo, ou, *a força normativa* da Constituição sobre a atuação dos órgãos constitucionais é resultante da compreensão do valor de uma “ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme”, conforme compõe Konrad Hesse (1991, p. 19). O autor explica bem essa questão:

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segunda a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem presentes, na consciência geral – particularmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição.

Do exposto, é possível perceber, outrossim, que a vontade da Constituição é revelada também pelos seus princípios informadores, os quais, na acepção neoconstitucionalista, regulam com força máxima e força de norma jurídica, sujeitando a validade de normas infraconstitucionais a esses mesmos princípios constitucionais. É como afirma Ferrajoli (2003, p. 34, tradução nossa):

Com efeito, no estado constitucional de direito a constituição não apenas disciplina as formas de produção legislativa, mas também impõe a esta proibições e obrigações de conteúdo, correlativas umas aos direitos de liberdade e outras aos direitos sociais, cuja violação gera antinomias ou lacunas que a ciência jurídica tem o dever de constatar para que sejam eliminadas ou corrigidas.

Ferrajoli (2004), nessa mesma diretiva, ainda explica que o direito contemporâneo não mais programa apenas suas *formas* de produção, com foco somente em procedimentos formais para a produção de leis, mas, na verdade, o direito agora programa igualmente sua *substância e conteúdo*, vinculando-os aos princípios constitucionais.

Isso quer dizer que a legitimidade de uma norma ou decisão jurídica não está apenas adstrita a condições formais (ritos, processos, competências), mas também se vincula a valores éticos e de justiça, visto que uma ordem jurídica só pode ser legítima enquanto não contrariar princípios constitucionais nem direitos fundamentais.

Sobre os princípios constitucionais, é preciso reconhecer, em primeiro lugar, que eles sempre fizeram parte do direito, porquanto também compõem a vida em sociedade, tal é o caso da igualdade, liberdade, solidariedade e assim por diante. Tais valores, compartilhados por toda a comunidade, em um dado momento, migram da filosofia para o mundo jurídico por meio da materialização em forma de princípios (BARROSO, 2001).

A novidade consiste em reconhecer a sua *normatividade*, isto é, reconhecer que possuem força e *status* de normas jurídicas. Cabe ressaltar que tais princípios não precisam necessariamente estar textualmente incorporados na Constituição, podendo também fazer parte dos fundamentos da ordem jurídica de forma geral.

O mesmo ocorre com os direitos fundamentais: a efetividade desses direitos prescinde do fato de se encontrarem enunciados no direito positivo, porque pertencem universalmente a todos os seres humanos, simplesmente por serem dotados do *status* de pessoa. Para Ferrajoli (2003, p. 37, tradução nossa), “são direitos fundamentais todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a todos os seres humanos enquanto dotados do status de pessoas, de cidadãos ou pessoas com capacidade de agir”.

Dessa forma, não se trata de sepultar definitivamente a dogmática jurídica, mas explorar suas potencialidades positivas, investindo, agora, na interpretação principiológica e valorativa. Portanto, não significa a *deslegalização*, mas a *supralegalização* do direito e dos valores centrados na pessoa humana (MOREIRA NETO, 2008).

O resultado que se tem é que não só a teoria da validade de uma norma jurídica é alterada (frente à normatividade da constituição), como também surgem mudanças na teoria política, porquanto as mencionadas transformações atingem a própria natureza da democracia e, na prática, se refletem na relação entre governantes e governados, ou entre Estado e cidadãos.

Como defende Ferrajoli (2003), a subordinação da lei aos princípios constitucionais introduz uma dimensão material à *democracia*, que tem o constitucionalismo como seu necessário complemento substancial. É que os princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos funcionam como obrigação e proibição aos poderes da maioria, de modo que, reconhecidos como o núcleo

intangível do direito, nenhuma maioria, nem por meio do instituto da representação, pode negar tais direitos a quem quer que seja.

É assim que a construção desse novo paradigma jurídico propõe a abertura de uma legalidade mais democrática e aberta à crítica da moral, em que os direitos fundamentais e os princípios constitucionais surgem como a ideia-força norteadora do direito e da democracia, nos dizeres de Moreira Neto (2008).

A partir da noção de que a Constituição passa a regular todo o ordenamento jurídico e a conferir uma dimensão material à democracia, a consequência lógica é que todas as funções do poder ficam subordinadas aos seus princípios: tanto o legislador, quanto o administrador, o aplicador da lei e demais membros de órgãos democráticos, dos quais é exemplo o Tribunal de Contas.

E, então, toda essa mudança leva à idealização e à construção de um novo paradigma de Estado, com reflexos evidentes na administração pública, razão pela qual, no próximo tópico, passa-se à análise do que será chamado neste trabalho de Estado democrático de direito, com base no pressuposto de Moreira Neto (2008) de que o constitucionalismo contemporâneo é finalisticamente determinante para a atuação da administração pública pós-moderna.

## **2.2 O Estado democrático de direito no panorama juspolítico contemporâneo**

O novo constitucionalismo, em razão de sua Constituição principiológica, não só requer uma nova teoria do direito, mas também uma nova teoria do Estado, fundamentado tanto em regras jurídicas quanto em princípios constitucionais.

Como cediço, não há uma designação unânime para o que este trabalho denomina Estado democrático de direito, mas a escolha desse termo se justifica pelo fato de já estar bastante sedimentado na literatura jurídica e por ter sido utilizado pelo constituinte brasileiro de 1986/1988.

Isto posto, vale ressaltar que o mencionado conceito não é apenas fruto da fusão das noções de Estado democrático e Estado de direito num termo só. Trata-se, muito mais, da criação de um conceito transformador, moldado por direitos fundamentais, justiça social e primazia do direito e da democracia material.

Assim, é necessário que seja um Estado *democrático* de direito, e não mais um Estado que apenas *de direito*, pois este último, marcadamente liberal e submisso

ao império da lei, nem sempre se mostrou, de fato, democrático. Ora, no momento juspolítico contemporâneo não há que se falar em qualquer alternativa ao regime democrático.

Tal como discutido no início deste capítulo, o modelo positivista foi duramente criticado por causa de sua legalidade muitas vezes acrítica, que validava uma norma independente de seu conteúdo substancial. Ao contrário, então, o conceito de Estado democrático de direito, como fruto das novas teorias do direito, passa a reconhecer, além da legalidade, a primazia do princípio da legitimidade. Justamente por ser definitivamente de natureza democrática é que esse modelo de Estado não poderá aceitar como válida uma norma jurídica injusta, afrontadora de direitos fundamentais, ainda que formalmente perfeita.

Nesse sentir, Moreira Neto (2005) aduz que a expressão “Estado democrático de direito”, em si, remete-se tanto à legalidade, indicada na expressão “de direito”, como à legitimidade, expressa no termo “democrático”. E, assim, a legitimidade e a legalidade, nesta ordem, se constituem as duas referências axiologicamente hierarquizadas do direito, visto que esse conceito de Estado não pode prescindir da legitimidade e da licitude na atuação dos agentes e órgãos do Estado.

Também para Afonso da Silva (2001), a legitimidade é elemento essencial na construção da concepção mais recente desse paradigma estatal, que o torna um Estado de legitimidade justa.

Se o Estado de direito é o paradigma que se harmoniza ao positivismo jurídico, o Estado democrático de direito é aquele que procura dar contas das novas configurações do direito contemporâneo, quanto ao papel do Estado e do direito para a materialização dos princípios constitucionais e garantia dos direitos fundamentais consagrados até o presente momento nas sociedades democráticas, bem como daqueles que surgirão conforme suas novas demandas.

Além disso, reconhece-se que o Estado democrático de direito, sob a interpretação do paradigma neoconstitucionalista, sofre deslocamento no seu eixo juspolítico do Estado para a sociedade. Os modelos novecentistas de Estado, principalmente os Estados de bem-estar e os socialistas, delineavam-se, em apertada síntese, em três fundamentos básicos: a) no seu fundamento sociológico, toda a referência coletiva e social se imputava ao Estado; b) o primado do Estado na constituição de seus valores jurídicos, por sua vez, caracterizava seu fundamento

jurídico; e c) quanto ao fundamento político, tinha-se que todo o público era, conseqüentemente, estatal, numa clara dicotomia entre as esferas pública e privada (MOREIRA NETO, 2008).

Já o eixo juspolítico na sociedade, característico desse novo Estado, desloca-se no seguinte sentido, conforme leciona Moreira Neto (2008, p. 79): a) quanto ao seu fundamento sociológico, os interesses coletivos passam a ser equacionados, primariamente, em termos privados e não mais em termos estatais; b) no seu fundamento jurídico, têm-se o primado da pessoa, de modo que os valores prevaletentes deixam de ser aqueles apenas instituídos por órgãos estatais de soberania e passam a ser os vigentes na própria sociedade, desde os universais até os conjunturais “a serem recolhidos e adotados pelos Estados para sua ação através dos métodos democráticos”; c) quanto ao fundamento político, o público deixa de ser exclusivamente estatal, abrindo-se espaços de cooperação e compartilhamento entre sociedade e estado, para uma atuação conjunta entre as duas esferas.

Em face das transformações ocorridas nesses três fundamentos (sociológico, jurídico e político), pode-se destacar alguns princípios concretizadores do Estado democrático de direito, tais como o princípio da supremacia da Constituição, da democracia material e participativa e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Consoante entendimento de Moreira Neto (2008), os direitos do homem e a democracia substantiva são os dois megaprincípios juspolíticos da pós-modernidade e a essência do Estado Democrático de Direito. Por essa razão, é dever de um Estado que assim se identifique: “1. *afirmar* o seu primado de valores, 2. também *garanti-los* e, além disso, 3. *promovê-los* através de políticas públicas adequadas [...]” (2008, p. 39, grifos no original).

Esses princípios reorganizam e redimensionam todo o Estado, isto é, nas suas esferas judiciária, legislativa e administrativa. Um Estado que se diga democrático de direito, portanto, não pode se furtar à aplicação desses princípios e direitos quando da formulação de suas políticas, da elaboração de suas leis, do julgamento dos casos concretos ou da convivência cotidiana com o cidadão na esfera administrativa.

Assim, no tocante ao Judiciário, interessante anotar que a postura crítica e principiológica do direito requer uma atitude, por conseguinte, mais ativa do aplicador da lei, em defesa dos direitos fundamentais, tornando-se instrumento de inclusão

social, muito embora não se advogue um judiciário que atue exclusivamente com base em princípios jurídicos, deixando completamente de lado a utilização de regras positivadas.

Do mesmo modo, o Legislativo fica vinculado aos direitos fundamentais e aos demais princípios axiológicos estabelecidos pela Constituição, os quais devem regular a substância e o significado de suas decisões e elaborações legais, de tal modo que a validade das normas fica condicionada não somente a aspectos formais, mas também a questões materiais, baseadas nos direitos fundamentais.

Sobre isso, diz Ferrajoli (2004, p. 22, tradução nossa) que todos os direitos fundamentais, sejam eles negativos ou positivos, “equivalem a vínculos de substância e não de forma, que condicionam a validade substancial das normas produzidas, e expressam, ao mesmo tempo, os fins a que está orientado esse moderno artifício que é o Estado constitucional de direito”.

Nesse sentido, os direitos fundamentais num Estado democrático de direito atuam como fatores não só de legitimação, mas também de deslegitimação de decisões e omissões provenientes tanto do Judiciário quanto do Legislativo. A uma noção substancial do direito corresponde um ideal substancial da própria democracia, de modo que a norma jurídica seja limitada pelos princípios constitucionais democráticos.

Além do mais, pode-se afirmar, tal como Canotilho (1998), que a força legitimadora do Legislativo, como órgão representativo, recai também no seu conteúdo justo, o que caracterizaria uma representação democrática material.

Finalmente, uma noção substancial do direito e da democracia certamente irá vincular não somente o legislador e o aplicador da lei, mas também o administrador público aos direitos fundamentais, seja ele membro do Executivo ou servidor público investido em função administrativa.

No sentir de Jorge Miranda (2000), são tendências comuns aos Estados constitucionais contemporâneos a atuação da administração pública (e não somente do legislador) na efetivação dos direitos fundamentais e, por conseguinte, no desenvolvimento de meios de garantia por meio de sistemas de fiscalização da legalidade e da constitucionalidade.

Ante o exposto, defende-se que as três funções clássicas do poder (Executiva, Legislativa e Judiciária), bem como todos os órgãos constitucionais de

soberania que completam as demais funções do poder, devem ser pautados por uma noção substancial do direito e da democracia para que os ideais do Estado democrático de direitos sejam satisfeitos.

Um conceito-chave que explicita as bases do governo e política de um Estado constitucional é “boa governação” (ou, como usado por alguns autores, *good governance*). Do ensino do constitucionalista português Gomes Canotilho (2006), pode-se conceituar a boa governação como a governança responsável, baseada no princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, com foco na satisfação dos interesses da coletividade, envolvendo todas as funções do poder.

E, por sua vez, a ideia de boa governação faz parte da essência do Estado democrático de direito, pois diz respeito ao desenvolvimento centrado na pessoa humana, em que é imprescindível tanto o respeito pelos direitos sociais e fundamentais quanto um sistema de governo transparente e responsável.

Ademais dos princípios clássicos do direito (legalidade, igualdade, etc.), o conceito de boa governança reclama novos princípios para lhe darem viabilidade. Dentre eles, citamos *accountability*, transparência, abertura e democracia participativa, os quais são fundamentais para a discussão que se propõe este trabalho.

Eis que para a concretização do controle social, a administração pública há de ser transparente nas suas decisões, especialmente naquelas abrangidas pela discricionariedade do administrador, devendo ser também aberta à participação do cidadão, seja na programação e elaboração de seus planos de ação, seja na fiscalização do cumprimento desses planos.

Quanto à *accountability*, O'Donnell (1998b) argumenta que esse conceito é fundante do próprio modelo de Estado democrático de direito. Para esse autor, um Estado somente poderá ser caracterizado como tal, se preencher três condições básicas, quais sejam: preservar as liberdades e garantias do regime político, preservar os direitos civis da população e estabelecer redes de responsabilidade e *accountability* que imponham controles apropriados a todos os agentes, sejam privados ou públicos, inclusive os de mais alto escalão:

A democracia não é só um regime político (poliárquico), mas também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de princípio da lei que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountabilities* (O'DONNELL, 1998b, p. 52).



Defende-se, então, que os princípios que formam o conceito de *accountability* têm força de norma e são tão universais quanto os direitos humanos. Veja-se o que explica Canotilho (2006, p. 328):

Mais ainda: os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, tal como são universalizáveis os princípios democráticos que presidem à organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade das suas ações.

Finalmente, para assegurar a legitimidade da organização do Estado, a boa governação igualmente exige a viabilização da participação cidadã, para fins de apresentação de soluções múltiplas de governo, com base na ideia de democracia participativa.

O certo é que o Estado democrático de direito exige um compromisso com diálogos pluralizados com indivíduos e grupos sociais para fins de decisão, em conjunto, do interesse público e de suas políticas.

Resta claro, portanto, que pertence ao conceito jurídico do Estado democrático de direito o princípio democrático, que implica não só na democracia representativa, como também na democracia participativa que incorpore todo o povo nos mecanismos de controle das decisões e da participação nos rendimentos da produção.

Por tudo isso, o apelo à democracia substancial que subjaz o conceito de Estado democrático de direito revela a imprescindibilidade de que cada vez mais canais de comunicação entre sociedade e Estado sejam abertos e institucionalizados, e isso para que os cidadãos deixem de ser apenas destinatários das ações governamentais e da política, passando a ser também autores dessas mesmas ações.

Anote-se, mais ainda, que a concretização das normas e princípios de uma Constituição está fortemente condicionada à coparticipação da sociedade civil, pois, conforme alerta Siqueira Castro (2005, p. 356), “sem a aderência da cidadania ativa e das instituições emanadas pelo corpo social em torno do ideário constitucionalista, frustram-se por inteiro as iniciativas, tanto públicas quanto privadas, de fazer valer a vontade da Constituição”, e, portanto, a própria Constituição ficará relegada “ao plano estéril das intenções retóricas e sem aptidão para exercer o papel civilizatório e transformador da comunidade nacional”.

No mesmo sentido, para Barroso (2001, p. 130), “não há efetividade possível da Constituição, sobretudo quanto à sua parte dogmática, sem uma cidadania

participativa”. Pois, embora possuam caráter educativo, a ordem jurídica e a lei são elementos de mais de estabilização do que de transformação, *refletindo*, muito mais do que *promovendo*, conquistas sociais.

Como consequência dessa participação social, então, abrem-se caminhos para que o cidadão atue também no combate à corrupção no poder público, sendo papel do Estado democrático de direito, portanto, desenvolver processos de decisão claros e com informações acessíveis ao cidadão, em obediência aos princípios da abertura, *accountability*, boa governação e transparência.

Assim, um dos objetivos de se pautar a atuação da administração pela boa governança é justamente o de conter a corrupção dos atos governamentais e dos atos de gestão pública.

Segundo Canotilho (2006, p. 329), os esquemas procedimentais e organizativos da boa governança incluem designadamente medidas destinadas a combater a corrupção, senão vejamos:

- i. Processos de decisão claros a nível das autoridades públicas;
- ii. Instituições transparentes e responsáveis;
- iii. Primado do direito na gestão dos recursos;
- iv. Reforço das capacidades no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.

A inserção política do cidadão na vida do seu governo por meio da participação popular é, pois, o meio de que a sociedade dispõe para assumir seu papel de promotora e autora da sua própria ordem jurídica e da condução administrativa da vida em comunidade com vistas à contenção da corrupção e promoção do bem comum.

Habermas (1995, p. 159) argumenta que os sujeitos de direitos somente assumem o papel de autores de sua ordem jurídica por meio de “direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo”.

A democracia procedimentalista no Estado democrático de direito se manifesta, pois, “na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades efetivas de aprendizado da democracia, de participação nos processos decisórios, de exercício do controle crítico nas divergências de opinião [...]” (SOARES, 2011, p. 233).

Assim, na teoria do discurso em questão, as instituições parlamentares e as redes de comunicação dos espaços públicos políticos, tais como os Tribunais de Contas no Brasil, são legítimos âmbitos de integração social e de formação da vontade e da opinião acerca de temas que demandam regulação numa dada comunidade.

A partir do exposto, então, entende-se que os Tribunais de Contas também podem construir redes de comunicação com a sociedade civil de forma a favorecer o exercício do controle social. Isso pode ocorrer quando o Tribunal realiza integração com conselhos municipais ou com outras organizações não governamentais, por meio de reuniões, debates e palestras, visando a discutir assuntos de interesse público e propiciar o exercício da denúncia de atos irregulares. Essa rede de comunicação também pode se materializar por meio de suas Ouvidorias – canais permanentes de interação com o cidadão, tanto para oferecimento de informações demandadas quanto para recebimento de denúncias de irregularidades.

A participação do cidadão em parceria com o Tribunal de Contas, assim, favorece o exercício dos seguintes direitos: a) exigência de prestação de contas dos representantes; b) garantia à defesa do patrimônio público e da *res publica*, contra a corrupção e o enriquecimento ilícito; c) igualdade perante a lei, visto que, na democracia brasileira, a elite política costuma estar “acima da lei”.

Mais uma vez destaca-se, então, que uma atuação em conjunto com a sociedade civil faz do Tribunal de Contas uma instituição coparticipante no fortalecimento da cidadania e da democracia participativa no Brasil, ao tornar o cidadão e as associações civis também partícipes nos assuntos que envolvem sua comunidade.

Isso posto, discute-se, a seguir, a administração pública no Estado democrático de direito, destacando-se seus princípios e papel na defesa dos direitos fundamentais do cidadão, tendo em vista seu dever de, juntamente com o legislador e o judiciário, promover ativamente a concretização da cidadania e dos direitos da pessoa humana.

### **2.3 A administração pública do Brasil no paradigma do Estado democrático de direito: fundamentos e princípios da Constituição de 1988**

O modelo de Estado democrático de direito redimensiona a relação cidadão-Estado ao preceituar que a administração pública há de ser pautada pelos direitos

fundamentais do cidadão e pelos princípios constitucionais, assumindo papel fundamental na construção da democracia substantiva, juntamente com os órgãos das demais funções do poder, dentre os quais se inclui o Tribunal de Contas do Brasil.

No direito brasileiro, esse modelo de Estado encontra-se inserido no texto constitucional e seus fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Sobre esses fundamentos e sobre a premissa básica de que todo poder emana do povo que o exerce *direta* ou indiretamente, a Constituição constrói o princípio da participação popular e institui várias garantias e direitos de cidadania, que, além de visarem à proteção do cidadão como indivíduo, também visam a proteger a sociedade na sua coletividade, dando-lhe instrumentos de reclamação e correção de atos ilícitos por meio de diversos mecanismos de participação direta e ativa.

Uma análise crítica, porém, revelará que a assertiva da Constituição brasileira acerca da participação popular é bem mais vaga, por exemplo, do que a premissa inserta nos textos das Cartas Portuguesa e Espanhola. Veja-se que, segundo seu art. 2º, o Estado de direito democrático de Portugal tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia econômica, social e cultural e o *aprofundamento da democracia participativa*. No mesmo sentido, assim garante a Constituição da Espanha:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; *remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

Ainda assim, uma interpretação coerente com todo o ideal constitucional de 1988 há de reconhecer que o preceito da democracia participativa, contido no art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna, é um princípio fundamental da ordem jurídica brasileira. Tal princípio se manifesta tanto na sua vertente eleitoral, quando o cidadão participa na escolha de representantes, quanto na sua vertente direta, quando o cidadão se imiscui nas atividades políticas de sua sociedade sem a mediação dos representantes políticos.

Sobre todos esses valores (participação e soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa humana, pluralismo político) também está alicerçada a administração pública brasileira, sendo seus princípios fundamentais, por consequência, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

O princípio da legalidade significa a submissão e o respeito à lei e aos preceitos administrativos pertinentes. Diz respeito ao conhecido “império da lei”, protegendo o cidadão contra a arbitrariedade e o abuso de poder, visto que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei.

Conforme afirma Afonso da Silva (2001, p. 423), esse princípio é essencial no Estado de Direito, mas também é basilar ao Estado democrático de direito, pois, “é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática”.

O segundo princípio listado no art. 37 da Constituição refere-se à regra da impessoalidade, segundo a qual os atos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade pública e não ao servidor, de maneira pessoal. Daí a proibição constitucional de que autoridades ou servidores públicos se promovam por meio da publicação de nomes, símbolos ou imagens na publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. Mas esse princípio significa, outrossim, a imposição de que o administrador pratique um ato visando apenas o seu fim legal, e não um fim pessoal que favoreça a ele ou a outrem.

O princípio da moralidade é o terceiro princípio da Administração elencado pela Constituição e sua aplicação supera a noção estrita de legalidade, atingindo noções de justiça, honestidade e ética, de forma a conferir legitimidade ao agir estatal. Uma atuação moral, assim, é aquela que se mostra harmônica a outros princípios constitucionais.

Por seu turno, a publicidade é o princípio da Administração que garante a visibilidade de seus atos aos verdadeiros donos e destinatários do poder, que é o povo soberano. Pode não ser um requisito formal para a validade de um ato, mas, com certeza, para um Estado comprometido com a democracia substancial, será um requisito para o cumprimento da moralidade administrativa.

Vale dizer que o controle social da administração pública tem nos princípios da moralidade e da publicidade dois de seus pilares. Para Avritzer e Filgueiras (2011,

p. 40), o controle público não-estatal (controle social) propõe, nesse sentir, “um processo de ampliação da participação da sociedade civil no controle sobre a administração pública, tendo em vista a publicidade como princípio constitutivo da moralidade administrativa”.

A publicidade é fonte exegética, por conseguinte, dos princípios da transparência e do direito ao acesso à informação. Na evolução do direito no Brasil, é de se notar que até a Constituição de 1967, todas essas Cartas mencionavam o direito à liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa. Nada obstante, apenas a Carta de 1988 cuidou de afirmar o direito relativo à obtenção de informação. Isso se deve, na interpretação de Homercher (2012), ao avanço dos meios de comunicação e ao aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Note-se que a publicidade, a transparência e o acesso à informação são verdadeiros valores republicanos, porque dão suporte à noção de *res publica*. São, portanto, imprescindíveis para que o cidadão seja o verdadeiro dono da coisa pública, razão pela qual há de se concluir que num Estado democrático de direito a visibilidade deve ser a regra, enquanto o sigilo, a exceção.

Finalmente, o *caput* do art. 37 termina por elencar a eficiência como princípio fundamental da administração pública brasileira. A eficiência na esfera administrativa implica na necessidade de que os recursos existentes (humanos ou materiais) sejam utilizados de maneira que o bem comum possa ser atingido com economia, justiça, igualdade e tempestividade. A eficiência impõe a redução do desperdício e o combate à desídia e à falta de planejamento, exigindo a prestação de um serviço público com a maior qualidade possível, de acordo com os meios e recursos disponíveis.

Deveras, no Estado democrático de direito prima-se por uma eficiência socioeconômica, isto é, não adstrita apenas a aspectos econômicos, típicos dos empreendimentos privados, mas que também considera fatores sociais, como a necessidade e a vontade da população interessada. Eficiência, nesse sentido, é a execução de tarefas bem como a produção de bens e produtos com a maior qualidade e rapidez possíveis e com menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas demandas.

Após essas considerações, ainda é importante lembrar que, embora o princípio participativo não esteja explícito no *caput* do art. 37, outros dispositivos

constitucionais também garantem que a participação do cidadão é um princípio da administração pública gerencial, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Eficiência e cidadania participativa se encontram em vários trechos da Constituição de 1988. A referida Emenda, por exemplo, estabeleceu mecanismos de participação do usuário na administração pública visando, especialmente, a sua eficiência e qualidade, por meio de avaliação periódica e possibilidade de reclamação e representação contra a negligência e o abuso de cargos, empregos e funções públicas:

Art. 37 [...]

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Bem, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e participação são os princípios centrais da administração pública, balizadores de toda a sua atuação e condensadores dos valores essenciais ao Estado democrático de direito. A infringência a um desses princípios significa, sob a perspectiva do neoconstitucionalismo acima apresentado, a violação a uma verdadeira norma constitucional.

Além de fundamentar suas decisões e ações nos princípios constitucionais, a administração pública do Brasil também tem a função de proteger e garantir direitos fundamentais do cidadão. Ora, como bem aduziu Bonavides (2005, p. XV), um desenvolvimento social e político mais humano e mais harmônico aos princípios que regem a democracia depende, por inteiro, da concreção dos direitos humanos das três gerações.

Dentre os direitos fundamentais a serem defendidos pela administração pública brasileira, merecem destaque aqueles que Bresser-Pereira (1997, p. 101) chamou de direitos republicanos: aqueles que todo cidadão possui de que “o patrimônio público — seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio

ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso — seja efetivamente público, ou seja, de todos e para todos”.

A *res publica* pode ser entendida como o estoque de ativos (fluxo de recursos) que o Estado e as entidades públicas não estatais controlam, cuja proteção se faz urgente, em vista de seu crescimento cada vez maior nos últimos tempos. Por isso Bresser-Pereira (1997, p. 123) argumenta:

À medida que, neste século, cresciam de forma extraordinária o Estado e as instituições públicas não-estatais, à medida que aumentavam a carga tributária do Estado e as receitas e contribuições voluntárias das entidades públicas sem fins lucrativos, ou seja, à medida que crescia o patrimônio público, crescia a cobiça dos grupos de interesse por ele, e tornava-se imperativa sua proteção.

Os direitos republicanos inserem-se na terceira geração de direitos humanos e podem apresentar-se na teoria do direito como interesses difusos. Nada obstante, Bresser-Pereira (1997) denomina-os como *direitos republicanos* visando delimitar seu significado e, com isso, evitar a noção tão vaga de “interesses difusos”.

Como visto, eles são direitos públicos e cuidam de garantir que o patrimônio público seja utilizado para o bem de toda a coletividade, sendo um remédio contra, por exemplo, a corrupção, o nepotismo, a sonegação de impostos, as políticas que protegem apenas determinados grupos etc.

Assim, se os direitos civis e políticos visam a assegurar o cidadão contra um Estado autoritário e oligárquico, e, os direitos sociais, contra os ricos e poderosos, os direitos republicanos, então, asseguram o cidadão contra os aproveitadores da coisa pública.

Bresser-Pereira (1997) entende que o grande desafio contemporâneo do direito administrativo é proteger a *res publica* e, de consequência, o cidadão. Isto é, “o cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito que os serviços prestados pelo Estado sejam eficientes, custem o mínimo necessário. Cidadão-usuário, que recebe serviços, e tem direito que eles sejam de boa qualidade. Cidadãos-cidadãos, que têm direito à *res publica*” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 132).

Para explicar melhor, define-se cidadania pela composição de quatro tipos de direitos, quais sejam, os civis, políticos, sociais e republicanos. Ora, para uma ideia mais completa sobre cidadania, os direitos republicanos (direito ao patrimônio público, à *res publica*) não podem ser desvinculados dos demais direitos do cidadão. Sendo assim, a cidadania nas democracias de hoje consiste em direitos tanto civis e



políticos quanto de direitos que garantem condições materiais para uma vida digna (emprego, moradia, saúde, educação etc.) e, bem assim, consiste no justo e bom uso do dinheiro e do patrimônio públicos.

Essa noção mais completa de cidadania é importante porque, à medida que os direitos fundamentais (civis, políticos, sociais e republicanos) vão sendo assegurados e os agentes públicos vão sendo responsabilizados pelo cidadão e pelas entidades de controle, a democracia vai deixando de ser apenas formal para materializar-se na vida prática da nação.

Em face de todos os princípios e direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional de 1988, é de se concluir, neste ponto, que a boa administração é também um direito fundamental do cidadão nas democracias contemporâneas, que flui normativamente da Constituição.

Nesse contexto de princípios e direitos fundamentais, um conceito importante para a boa administração pública é *accountability*, que aparece na Constituição de 1988 por meio, por exemplo, do princípio da prestação de contas, do dever de controle da aplicação de recursos públicos, dos direitos de voto e de associação civil, e dos variados mecanismos de sanção judicial e administrativa.

Se o gestor público deve se agir com base em *accountability*, mormente no que diz respeito ao dever de prestar contas, então o Tribunal de Contas igualmente deve orientar-se por esse mesmo conceito, fiscalizando o uso de recursos públicos, sancionando agentes responsáveis por condutas ilegais, ilegítimas ou antieconômicas e, bem assim, promovendo a participação popular nesse controle, conforme disposições da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica do TCU.

A realidade brasileira, porém, mostra que a administração pública nem sempre se fundamenta nos princípios acima discutidos. O próprio Estado é, muitas vezes, o maior infrator de tais valores e um grande violador dos direitos fundamentais do cidadão, especialmente dos mais pobres, fato esse que significa uma infração à própria Constituição.

Figueiredo (2012, p. 2012) aduz que a Constituição estabelece íntimas conexões normativas com todos os princípios e normas do sistema jurídico, tendo, portanto, um caráter superior e irradiante da Constituição, razão pela qual “muitas das transgressões perpetradas pelo Estado-Infrator contra os ramos do Direito [...] repercutirão infracionalmente no Direito Constitucional”.

Para exemplificar tal realidade, menciona-se aqui a conclusão de uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2011) em relação ao estoque de processos existentes no judiciário brasileiro até 31 de março de 2010: dos 100 maiores litigantes na justiça, em nível nacional, figuram nos primeiros quatro lugares justamente entidades e órgãos da administração pública. Observe-se que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ocupa o primeiro lugar (22,33% dos processos), a Caixa Econômica, o segundo lugar (8,50%), a Fazenda Nacional, o terceiro lugar (7,45%), e a União, o quarto lugar (6,97%). Anote-se, ainda, que o município de Goiânia, capital deste Estado, figura em 12º lugar no ranking dos maiores litigantes, sendo a segunda cidade no Brasil com maior número de processos no Judiciário.

A mesma pesquisa foi realizada em 2011, mas somente em relação aos casos *novos* ingressados na justiça de janeiro a outubro daquele ano. Seus resultados corroboraram a constatação de que o setor público ainda é o maior litigante no país, mantendo-se, no primeiro lugar do ranking, o INSS (CNJ, 2012).

Não bastasse isso, todos os dias os noticiários de televisão e os jornais estão a mostrar como a violência cresce fora do controle da política e atinge os cidadãos de todas as classes sociais, ceifando a vida de milhares de pessoas, especialmente dos jovens das grandes cidades. A própria polícia, na verdade, é muitas vezes um agente a ser subornado ou parte de uma milícia de extermínio ou de comando de drogas.

A infração do Estado ainda se verifica nas injustas desapropriações, não raras vezes indenizadas abaixo do preço de mercado ou mesmo proteladas indefinitivamente por meio do famigerado instituto do precatório. Este, sim, uma verdadeira fonte de abusos e de negação dos direitos fundamentais, funcionando oficialmente como um calote do Estado contra seus cidadãos-credores.

A crise de legitimidade atinge, deveras, tanto a função administrativa quanto as funções legislativa e judiciária. Figueiredo (2012, p. 216) bem resumiu a “patológica conduta oficial” nas três funções clássicas do poder público:

- a) um Legislativo caudatário que não legisla e se omite na importante atribuição de fiscalizar e controlar o Executivo;
- b) um Judiciário sobrecarregado, moroso e ineficiente, incapaz de atender as demandas por justiça;
- c) um Executivo perdulário, ineficiente no cumprimento de suas funções sociais básicas, maculado pelo clamoroso estigma da corrupção.

Finalmente, além de todos os problemas ligados à ineficiência legislativa, judiciária e executiva, ainda corrompe o Estado brasileiro a recorrente infração a princípios e direitos fundamentais por conta de ações corruptas, baseadas em patrimonialismo, clientelismo, suborno e desperdício. Pela relevância desse fato e pela necessidade urgente de contenção da corrupção, esse mal que afeta a vida dos cidadãos brasileiros será discutido especificamente na seção seguinte, na qual serão apontadas as questões que envolvem a corrupção no Brasil: seu conceito, causas históricas, consequências e a importância do controle na contenção desse fenômeno.

### **2.3.1 Corrupção na administração pública: causas, consequências e controle**

*O que põe em perigo a sociedade não é a grande corrupção de alguns, mas o relaxamento de todos.*

*Alexis de Tocqueville*

A administração pública brasileira exerce funções tônicas na preservação e viabilização de diversos direitos fundamentais da pessoa humana. É por meio de sua atuação que os direitos a saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer, segurança pública, e até mesmo direitos de participação cidadã são garantidos à população.

Assim, se existe corrupção na estrutura da Administração, a garantia desses direitos será deficitária para alguns, enquanto outros se favorecerão mais com a atuação administrativa. Ora, ao favorecer transferência de rendas de maneira injusta e desigual na sociedade, a corrupção acaba por implicar na violação de princípios jurídicos elevados e de direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente os mais pobres, que costumam ser mais dependentes do Estado para a satisfação de necessidades básicas (como saúde, habitação e educação).

Sendo assim, a violação de seus princípios essenciais por meio de atos de corrupção é inaceitável, pois o que está sendo sacrificado não são apenas normas jurídicas em abstrato, mas também direitos caros ao Estado democrático de direito que se pretende concretizar no Brasil.

Quanto ao país, Figueiredo (2012, p. 122) ainda argumenta que a corrupção é prejudicial à economia nacional porque ela afeta definitivamente “as decisões de in-

vestimentos, compromete o crescimento econômico, altera artificialmente e negativamente a composição dos gastos governamentais, abala a legitimidade dos governos e enfraquece a legitimidade do Estado".

Para se ter uma dimensão um pouco mais concreta dos prejuízos que a corrupção traz para a população brasileira menos favorecida, uma pesquisa realizada pela revista *Veja* em 2011 demonstrou que o rombo total nos cofres públicos por ano, com os desvios ilícitos, aproximam-se de 85 bilhões de reais (CABRAL e DINIZ, 2011, p. 76). Com esse dinheiro, seria possível, de acordo com a mesma matéria, aumentar em 443 reais o PIB per capita do brasileiro, construir 28 mil escolas para 360 alunos cada, custear 34 milhões de diárias de Unidades de Terapia Intensiva nos melhores hospitais particulares, construir 33 mil unidades de pronto atendimento 24 horas, erradicar a miséria no Brasil (tirando dessa condição 16 milhões de pessoas), construir 1,5 milhões de casas populares, dentre outros benefícios.

A bem da verdade, porém, deve-se mencionar que a corrupção é um grande problema enfrentado por todas as nações, não apenas pelo Brasil. Essa é, de fato, uma questão global, mas especialmente relevante para os Estados de experiência democrática recente, os quais lutam por maior eficiência governamental, maiores investimentos econômicos, bem como por melhor distribuição da riqueza entre sua população.

Nessa trilha, o economista Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001) aduz que a grande relevância de se estudar a corrupção no Brasil encontra-se justamente na cruel desigualdade social existente por aqui. Essa desigualdade, no caso brasileiro, parece legitimar a grande corrupção praticada pelas elites, que se orgulham do "rouba, mas faz" e encontram defensores políticos junto às camadas populares por conta de sua conduta "eficiente", embora reconhecidamente ilícita. Segundo o autor, é justamente essa cultura da desigualdade que produziu no cidadão brasileiro a aceitação tácita, até inconsciente, de que alguns têm mais direitos que outros. Os que podem tudo também podem, inclusive, burlar a lei e usá-la a seu favor.

Mas, o que seria a corrupção no setor público? Bem, antes de responder a tal pergunta, anote-se que, em sentido amplo, a corrupção implica em algum tipo de

devassidão, degeneração moral, sedução e suborno, razão pela qual é notório que as relações humanas podem produzir ações corruptas nas mais variadas áreas.

Dito isso, frise-se que a ideia de corrupção no setor público das democracias ocidentais envolve, mais especificamente, uma noção de ilegalidade e ilegitimidade: a corrupção é *ilegal* porque fere normas constitucionais e legais, mas é também *ilegítima* porque atenta contra princípios jurídicos elevados (como a igualdade e a moralidade) e porque nega o elemento republicano das democracias, que exige dos agentes públicos uma conduta pautada pela busca do bem comum e da virtude cívica.

No tocante à legalidade, Silva (2001) entende que a visão legalista da corrupção é importante porque o processo de organização da democracia e a separação dentro da lei do que seja bom ou mau uso da coisa pública criaram uma noção de eficiência e justiça econômicas. Esse processo, assim, “coincide com a emergência das democracias ocidentais, com a minimização das relações pessoais (clientelistas e patrimonialistas) e com o controle sobre o comportamento dos agentes públicos” (SILVA, 2001, p. 29).

A lei será um instrumento de suprema importância para enquadrar e identificar atuações delituosas no uso dos recursos públicos, bem como garantir a fiscalização do poder para fins de confirmação da legalidade ou, na mão inversa, de sanção e punição das ilicitudes. Como aduz Bobbio (2010, p. 292): “corrupto, portanto, é o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual”.

Mas, por outro lado, a corrupção pode ser identificada não apenas como uma forma de ilegalidade, mas também de ilegitimidade no agir estatal, visto que a prática de atos corruptos, ao privilegiarem um pequeno grupo em detrimento dos demais, fere a virtude cívica (característica do elemento republicano das democracias), colocando interesses privados acima dos interesses públicos.

O princípio republicano é ferido porque a noção de que o patrimônio é verdadeiramente de todos e, portanto, de que seu uso deve se direcionar ao maior número de pessoas possíveis, é desvirtuada pelas ações corruptas em que os recursos do Estado são transferidos para um seleto grupo de entes e pessoas privadas, em detrimento de outros. Nesse sentido, Silva (2001, p. 32) entende que “a corrupção é um ato imoral e de traição da confiança do público em suas instituições”.

Acrescenta-se a isso o fato de que, em Direito Administrativo, a corrupção deve ser considerada um tipo de abuso de poder, por desvio de finalidade. Ora, se o agente público, aproveitando de sua posição no poder, age em confronto à Constituição e à legislação infraconstitucional, auferindo vantagens indevidas para si ou para outrem, então o desvio da finalidade de promoção do bem público é claro. Veja-se que, numa democracia, a limitação do poder tem como um de seus principais objetivos a aproximação do resultado das ações da Administração ao interesse do povo como um todo, soberano e destinatário do governo e da política.

Atos de corrupção, assim, são ilegítimos porque atentam contra os princípios basilares da administração pública democrática, instituídos pela Constituição de 1988, no *caput* do seu artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Senão, vejamos:

Em primeiro lugar, a corrupção é uma forma de se vilipendiar o princípio da legalidade porque suas práticas contrariam as “regras do jogo” propostas tanto pela Constituição quanto pela legislação infraconstitucional, as quais, calcadas em valores democráticos, buscam conter o abuso de poder e garantir a distribuição da riqueza entre os membros de uma sociedade da forma mais igualitária possível.

A impessoalidade, em segundo lugar, implica no dever de que um ato não seja praticado visando a uma finalidade pessoal, mas apenas o seu fim legal – daí porque a corrupção, ao conferir vantagens econômicas, políticas ou sociais a um grupo particular, é a transgressão prática desse princípio constitucional.

Em terceiro lugar, práticas de corrupção na administração pública violam o princípio da moralidade administrativa porque valores éticos caros ao Estado democrático de direito, tais como o de justiça, legitimidade e igualdade, são ignorados. Ora, num país emergente como o Brasil, em que grande parte de sua população tem garantidos seus direitos básicos (tais como acesso a justiça, moradia digna, segurança, saúde e educação pública) apenas de modo parcial e vivem em pobreza e vulnerabilidade social, a corrupção assume uma face bastante perversa e imoral, quando o dinheiro público é desviado ou mal distribuído em orçamentos elitistas e seletivos. Elitistas e seletivos porque a mídia brasileira dá conta, de forma recorrente, de casos em que parlamentares, burocratas e agentes privados envolvem-se numa rede de distribuição de verbas orçamentárias, por meio da

aprovação de dotações específicas que beneficiam organizações da elite dominante (e a si mesmos, indiretamente).

No mesmo sentido, analisando a realidade da administração pública brasileira, Figueiredo (2012) chega à triste constatação de que o princípio da moralidade parece abstração simbólica que se opõe ao racional e cria regras que beneficiam o poder dos dirigentes do Estado, estando longe de ser um princípio vigente e concreto na prática cotidiana. E, assim, a reiterada violação do princípio da moralidade é que caracteriza a corrupção sistêmica no Brasil – sistêmica porque difundida nas práticas mais corriqueiras da Administração e nas mais diversas relações, desde o baixo até o alto escalão.

Por tudo isso, Carvalho Filho (2005, p.14) entende que o princípio da moralidade foi bem aceito pelos cidadãos, no seio da coletividade, justamente por conta dos “mandos e desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar”.

Finalmente, anote-se que atos de corrupção infringem igualmente os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência. Em relação ao primeiro, é evidente que, por se tratar de casos ilegais, as ocorrências consideradas ilícitas não recebem a transparência devida. Ausência de transparência e acesso à informação, por seu turno, inviabiliza ou obstaculiza a mobilidade da população para fins de controle social. Além disso, a eficiência administrativa fica barrada por processos obscuros e morosos, calcados no privilégio, de modo que a escolha de parceiros da administração recai sobre clientes privilegiados e não no mais econômico e de qualidade.

Formando um círculo vicioso, pode-se afirmar que falta de publicidade e de eficiência não são apenas as consequências da corrupção, mas também duas de suas causas, conforme atesta Silva (2001, p. 112):

A existência de assimetrias de informação (nem todos têm acesso às informações) e de custos de transação elevados (custos para o estabelecimento de negócios em geral), devido a um desenho institucional ineficiente, também abre espaço para a propina e a corrupção.

Portanto, na forma como apresentada, resta claro que a corrupção é uma maneira corriqueira de se infringirem os elevados princípios constitucionais aplicáveis à administração pública do Brasil.

Quais seriam, por sua vez, os fundamentos e as origens da corrupção no Brasil? Porque a propina, a compra de voto, o desvio de dinheiro, o nepotismo e tantos outros fatos são considerados corruptos? E qual a importância da noção de *accountability* e controle do poder para a contenção desse mal? Assim, passa-se à análise das causas da corrupção no Brasil, suas raízes históricas e características atuais, com base, principalmente, no conceito weberiano de patrimonialismo.

Bem, embora o sociólogo Max Weber não tenha propriamente abordado a questão da corrupção, seu conceito de patrimonialismo foi transplantado para as ciências sociais brasileiras e tem servido para explicar as causas e as raízes da corrupção no país, especialmente depois da publicação de “Raízes do Brasil”, em 1936, por Sérgio Buarque de Holanda e da publicação de “Os Donos do Poder”, em 1958, por Raymundo Faoro. Vale ainda lembrar a importante obra “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freyre, que também é de capital importância para a sociologia brasileira, contribuindo com a compreensão das raízes do patrimonialismo na medida em que desenvolve um conceito a ele muito relacionado: o do patriarcalismo.

Antes de iniciar a discussão sobre o patrimonialismo no Brasil, porém, é importante apresentar como esse conceito foi desenvolvido por Weber (2004) e analisar os fatores sociais, políticos e econômicos que determinaram a superação desse modelo em favor da dominação burocrática-racional em alguns países da Europa e nos Estados Unidos.

O conceito ideal de patrimonialismo consiste numa dominação pré-moderna, fundamentada na tradição e no mando personalista, ligada à estrutura familiar e política do patriarcalismo. Para Weber (2004, p. 238), o princípio da autoridade doméstica, baseada em relações de piedade rigorosamente pessoais, própria do patriarcalismo, fora transferido para o poder político de dominação patrimonial:

A este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial.

Nesse sentido, o patrimonialismo pode ser identificado como uma “transformação do patriarcado pelo processo de diferenciação, que se constrói a partir das relações de dependência entre o senhor e seus familiares, ou entre o soberano e os funcionários burocrático-estamentais” (AGUIAR, 2000).



O patrimonialismo é aquele que, diferentemente do patriarcado, incorpora uma estrutura administrativa, já influenciada pelas transformações econômicas do capitalismo embrionário, embora também calcado em relações de sangue ou compadrio. Nesse sentir, a lógica de ambos os sistemas (patrimonialismo e patriarcalismo) é a tradicional, isto é, aquela baseada na crença de que tudo deve continuar a ser como é, de modo que os principais objetos de obediência são o “senhor” e a tradição (WEBER, 2004).

Um aspecto importante da estrutura patrimonial é que ela não faz distinção clara entre o patrimônio público e o privado, em óbvio contraste com a noção moderna e liberal de que a *res publica* não pode ser confundida com a *res privada*. Na visão patrimonialista, não só as terras, mas também posições e cargos são naturalmente explorados e concedidos por governantes e funcionários, que não veem distinção entre seus recursos e os do Estado.

Faoro (2001, p. 823) assim também identifica o fenômeno do patrimonialismo: “num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre setor público e o privado [...]”.

O estamento de que o autor fala é precisamente o que Weber (2004, p. 321) identifica como o grupo dos privilegiados políticos que faz “da mera ação consensual dos diversos detentores de poderes e das relações associativas ocasionais um complexo político perene”. Para o sociólogo, o estamento no tipo “puro” patrimonialista compõe-se de poderes descentralizados, numa divisão do poder territorial do “senhor” entre seus súditos, cuja submissão se dá por laços consanguíneos ou por lealdade.

Devido ao tipo de relação sociopolítica estabelecida com esse estamento, a dominação tipicamente patrimonialista não implica em uma burocracia profissionalizada e assalariada. No período pré-moderno, isso ocorria porque, a uma, os cargos não eram concedidos ou conquistados por meios meritocráticos, senão por questões de privilégio, e, a duas, porque havia sempre a disputa entre o poder central e os poderes locais (senhores territoriais), que desfrutavam de autoridade autônoma dentro de seus distritos. Em vez de salários fixos, eles demandavam troca de favores, distribuição da arrecadação de tributos e de patrimônios territoriais entre as partes (SILVA, 2001).

Com o avanço do capitalismo industrial e da democracia de massas, o sistema patrimonial na Europa iria se transformar paulatinamente até assumir a forma do sistema burocrático-racional típico dos países capitalistas modernos, dos quais a Inglaterra foi, sem dúvida, pioneira.

Weber (2004) mesmo afirma que o “progresso” em direção ao Estado burocrático é fator conexo ao desenvolvimento capitalista moderno, que exige um direito racionalmente estatuído, bem como uma justiça e uma administração cujos funcionamentos possam ser calculados por normas fixas.

Nesse contexto, em que as liberdades do mercado e os direitos individuais (inclusive o da igualdade) tornavam-se as grandes demandas da classe burguesa em ascensão, as velhas práticas clientelistas e patrimonialistas foram sendo consideradas corruptas e inaceitáveis, de forma que a legislação nacional de vários países passou a considerar a corrupção como crime, passível, portanto, de punições.

A Inglaterra, por exemplo, iniciou, em 1782, a separação dos bens do príncipe dos bens do Estado, com a formalização do orçamento público e do sistema de controle dos gastos; em 1816, estabeleceu o assalariamento dos burocratas; em 1834, proibiu a venda de cargos públicos; e, em 1854, criou a Lei das Práticas Corruptas, contra compra de votos e propina (*Corrupt Practices Prevention Act*) (SILVA, 2001).

Note-se que essa progressão legal bem demonstra alguns dos fatores que começaram a integrar o fundamento das democracias modernas, quais sejam: a) desenvolvimento do pensamento liberal que distingue claramente *res publica* de *res privada*; b) fortalecimento das normas legais que definem a conduta dos agentes públicos por meio da lógica burocrática-racional; e c) democracia constitucional, que passou tanto a limitar o poder dos governantes e burocratas quanto a garantir a noção de igualdade entre os cidadãos (o desenvolvimento do ideal de separação dos poderes e da participação popular será explicado com detalhes no item 3.1 deste trabalho).

Como explica Weber (2004, p. 529), "a democracia, do mesmo modo que o Estado absoluto, elimina a administração mediante notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros que a exercem como cargo honorífico ou hereditário em favor de funcionários contratados". E esses mesmos funcionários constituem o funcionalismo burocrático baseado em contrato, salário, carreira, treinamento especializado e competências fixas – não em tradição, herança ou patrimônio.

Por seu turno, o desenvolvimento do sistema capitalista industrial teve papel importante no desenho da dominação racional-burocrática porque a) minimizou a atuação empreendedora do Estado em face do crescimento da indústria e do comércio, promovendo, por conseguinte, a diminuição da dominação patrimonialista; b) imprimiu uma cultura baseada na ética do trabalho que condena o ganho sem trabalho árduo (SILVA, 2001); c) desenvolveu uma burocracia racional e profissional, pautada por padrões impessoais e objetivos, por conta da demanda de um agir estatal mais equitativo e eficiente.

Destarte, se no sistema patrimonial a distribuição de cargos públicos, a concessão de terras por critérios personalistas e a confusão entre os bens do príncipe e os do Estado eram fatos legítimos, tal não ocorre com a noção capitalista, liberal e constitucional das democracias modernas, cuja administração tem como fundamento a lógica racional-burocrática, que implica no dever de obedecer a normas abstratas, visando uma finalidade objetiva e impessoal, com base na igualdade entre os indivíduos.

A mudança para a dominação burocrática racional possibilitou, por tudo isso, uma profunda mudança no papel do Estado e do cidadão. O primeiro passa a ser visto como servidor do povo, o qual, pela regra democrática, transforma-se no verdadeiro soberano. Já o cidadão deixa de ser súdito para se tornar livre e igual, um indivíduo legal.

Feitas as considerações gerais acerca do fenômeno do patrimonialismo weberiano, resta-nos analisar a importância desse referencial teórico para as relações sociopolíticas do Brasil.

Para iniciar, Faoro (2001) explica que a origem do patrimonialismo em Portugal remonta à época da transformação de seu feudalismo para o capitalismo comercial. Com as grandes navegações, o comércio e o nascimento da burguesia, o Estado torna-se empresa do Príncipe, que intervém em tudo e prende a própria burguesia aos seus comandos. Essa estrutura patrimonial portuguesa levaria à estabilização da economia, com maior flexibilidade do que o feudalismo, mas impediria o florescimento do capitalismo industrial característico de países como Inglaterra e Estados Unidos.

A indústria, por isso, quando emergir no futuro, inclusive no Brasil, não terá características da empresa individual, livre das intervenções estatais e baseada nas liberdades econômicas, mas decorrerá de estímulos, favores e privilégios.

Por sua vez, o regime de escravidão implantado no Brasil Colônia pela metrópole portuguesa e todo o sistema de dominação dele decorrente seriam razões para a formação do patriarcado brasileiro, eminentemente personalista e oligárquico.

Gilberto Freyre (2001, p. 50) aduz que, com o desenvolvimento da economia açucareira, “a força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras. Donos dos homens. Donos das mulheres. Suas casas representam esse imenso poderio feudal”.

Com essas características ainda fortemente impregnadas na sociedade brasileira, a criação da República e a promulgação da sua Constituição não concretizariam a separação real entre *res publica* e *res privada*, como o ideal republicano demandaria, porque os vários poderes locais que haviam se fortalecido desde o período colonial, como herança do patrimonialismo português, ainda subsistiam e determinavam a posse de cargos públicos e de terras, como já explicado no capítulo 1 deste trabalho.

Ademais, essa confusão entre público e privado teve solo fértil na construção da sociedade brasileira porque, conforme analisa Holanda (1995), os laços de sangue e afinidade persistiram como traço marcante do brasileiro (mesmo após o processo de urbanização), tanto que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (1995, p. 145).

Nesse sentido, a gestão política vista como algo profundamente ligado ao interesse particular do detentor do poder só poderia significar que a escolha do ocupante de um cargo público deveria ser feita por padrões de confiança e cordialidade, e não por critérios objetivos e de igualdade perante a lei, tão forte na cultura liberal burguesa.

Holanda (1995, p. 146) analisa a questão da seguinte maneira:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Assim, mesmo após a abolição da escravatura, a concretização da República e a urbanização, o capitalismo no Brasil não adquiriu traços propriamente liberais ou logrou desenvolver uma burocracia obediente a padrões abstratos e impessoais. Ao contrário, persistiram na vida social do Brasil fortes traços personalistas e patrimoniais, que seriam determinantes para o desenvolvimento da política paternalista e populista, para os critérios de investidura do cargo público, para a interferência do Estado na economia e assim por diante.

Ademais, a alternância entre períodos de democracia e autoritarismos agravaria, nos termos de Figueiredo (2012, p. 211), o “mau-caratismo” do Estado nacional, desde cedo maculado pelo coronelismo, patrimonialismo, clientelismo, corrupção eleitoral e, mais tarde, pela fragmentação e pouca representatividade dos partidos políticos, fazendo florescer o “mal maior, que viria a comprometer o desempenho da máquina pública: a corrupção”.

Atravessando o tempo e resistindo às mudanças históricas, assim se caracterizaria o patrimonialismo na República brasileira: não na ausência total da burocracia racional, mas na resistência de traços patrimoniais que com ela convivem. “O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos”, mas predomina mesmo neste país “as vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”, como bem disse Holanda (1995, p. 146).

É preciso ressaltar, no entanto, que o caráter moderno e modernizador do patrimonialismo brasileiro contemporâneo, associado às práticas de mercado e aos donos do capital privado, faz com que alguns pesquisadores prefiram o termo *neopatrimonialismo*.

Simon Schwartzman (1988), especialmente, utiliza o termo neopatrimonialismo na sua análise sociológica do Brasil e afirma que os estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa podem ser considerados patrimoniais não tanto por causa da sobrevivência de estruturas tradicionais na sociedade contemporânea, mas, sobretudo, por conta de “uma forma bastante atual de dominação política por um ‘estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política’”. Justamente por isso o autor ressalta o caráter “tradicional” do

feudalismo e do patrimonialismo, em oposição ao caráter “moderno” da dominação neopatrimonial e da burocrática racional-legal.

Uma consequência relevante da dominação neopatrimonial no Brasil foi a manutenção da desigualdade entre os cidadãos. Ora, a despeito dos ideais liberais da liberdade e da igualdade já terem sido constitucionalizados desde o Império, o tratamento igual a todos os cidadãos nunca foi a realidade, porque dois mundos distintos sempre subsistiram historicamente:

O das elites, que consideram estar acima das leis gerais e por essa razão não se sentem constrangidas a descumprir códigos que, em sua visão, não foram feitos para que elas obedeam; e o da população em geral, escaldada por séculos de tratamento desigual, que considera ser quase uma sina, um fadário, que o Estado privilegia o interesse das elites, ‘dos ricos’ e sistematicamente prejudique os seus próprios (FIGUEIREDO, 2012, p. 24).

No Brasil, os “donos” do poder neopatrimoniais são geralmente os grandes proprietários de terras, os lobistas, os “coronéis”, a burocracia (alta ou baixa) e aqueles que chegam ao poder de uma forma ou de outra e ali se perpetuam. Esses são aqueles que Silva (2001) chama de caçadores de renda parasitários, que privatizam o Estado, e competem entre si por receitas tributárias, verbas e obras públicas, ou outras formas de transferência de renda. Assim, “os agentes privados estabelecem relações pessoais com a burocracia, o que permite o aprofundamento das relações de fidelidade e confiança entre as partes envolvidas” (2001, p. 51).

No setor privado, Dowbor (1998) entende que existiriam pelo menos cinco grupos disputando o mais alto poder no Brasil: a) as grandes empreiteiras, verdadeiras donas dos deputados, juízes, senadores e ministros; b) grandes empresas de mídia; c) usineiros e latifundiários, donos da bancada ruralista; d) grandes bancos; e e) montadoras multinacionais de automóveis.

Do outro lado estão aqueles que dependem da assistência do Estado para conseguir cargo público, moradia, saúde, educação, auxílio financeiro proveniente de políticas públicas ou mesmo grandes empresários que encontram na máquina pública seu mercado habitual (como as empreiteiras, construtoras etc.).

Na prática, por exemplo, o poder neopatrimonial na administração pública brasileira se expressa nas redes de influência entre os “donos do poder”, que têm o condão de direcionar verbas orçamentárias, processos de alienação e compra de bens públicos, contratação de serviços a seu favor, ou distribuição de cargos

públicos com base em relações privadas de confiança, apadrinhamento ou de parentela.

Em relação ao cargo público, vale destacar que, embora a Constituição de 1988 tenha consagrado o princípio do concurso público para a sua ocupação, os chamados cargos temporários ou em comissão ainda têm servido como objeto de troca entre a alta burocracia ou os governantes com seus parentes e aliados políticos. Eles representam, nesse sentido, uma herança patrimonial, um objeto de posse dos donos do poder.

Além de outros motivos, Figueiredo (2012) assevera que isso ainda ocorre, mesmo após a redemocratização e a Constituição Cidadã, por conta dos conceitos indeterminados utilizados no ordenamento jurídico para os cargos em comissão, como “livre nomeação” e “cargo de confiança”. Tais expressões são interpretadas, no mais das vezes, como conceitos pessoais de valores subjetivos: confiança pessoal, conveniência, lealdade política e intimidade do coração. Assevera o autor, porém, que nada é “livre” na administração pública democrática e republicana. Todos os seus atos devem perseguir a finalidade do bem comum e aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

Um outro ponto ainda merece breve discussão: a forma como o orçamento público é composto no Brasil, embora seja um processo “regular” porque calcado em lei, revela algumas barbaridades que saltam aos olhos do contribuinte crítico.

Por exemplo, a revista *Exame* divulgou os seguintes dados da organização não-governamental Contas Abertas, numa matéria intitulada “As pequenas coisas que o governo gasta com seu dinheiro”: Entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013, o Legislativo gastou R\$ 30 mil para a produção da biografia de Samuel Duarte, presidente da Câmara nos anos 40 e R\$ 34,2 mil em chás e biscoitos diversos; o Executivo, por sua vez, gastou R\$ 14, 6 mil para comprar 1.900 quilos de ração para aves, R\$ 70,8 mil em ternos e uniformes profissionais, R\$ 26,9 mil em 358 pares de sapatos e R\$ 1,7 mil em meias (PRATES, 2013). A própria organização Contas Abertas ressalta em nota que não existe irregularidade nas compras acima descritas – a divulgação presta-se tão somente à popularização da discussão acerca dos gastos públicos, previstos em orçamento, junto ao cidadão comum.

Não se considera, neste trabalho, que os gastos específicos acima sejam corruptos ou criminosos. O que se quer mostrar é que, perante toda a discussão

empreendida neste estudo acerca do princípio da legitimidade, a lei muitas vezes corrobora para que o alto escalão da burocracia e do governo se beneficie com salários indiretos que, a nosso ver, não deixam de ser ilegítimos. Ilegítimos porque beneficiam parcela pequena e já privilegiada da sociedade, mostrando que os políticos e alguns órgãos de poder ainda contam com um orçamento abastado para cobrir despesas em grande parte de cunho particular, como roupas, sapatos, lanches e assim por diante. Isso sem falar nas despesas indiscutivelmente ilegais, ilegítimas e imorais que tantas vezes favorecem governantes e burocratas de alto escalão de forma corrupta<sup>2</sup>.

Neste ponto, parece ainda importante destacar que, no contexto da corrupção no Brasil, a questão do patrimonialismo não pode ser desvinculada da atuação do *mercado*, como se a corrupção existisse unicamente nos aspectos políticos e sociais da formação brasileira. Senão, dar-se-ia uma falsa impressão de que o Estado é eminentemente corrupto enquanto o mercado seria a esfera do desenvolvimento, da igualdade e da modernidade.

No mesmo sentido, o professor Jessé Souza (2008) alerta, assim, que a discussão da corrupção com base apenas no patrimonialismo promove um esquecimento sistemático dos nossos conflitos sociais mais importantes. Isso quer dizer que a noção de patrimonialismo acaba se aproximando da ideia de intervenção estatal, escondendo o fato de que o mercado também é capaz de gerar não só corrupção, mas também desigualdades de toda forma. Por isso aquele autor, em entrevista à Revista Diplomatique Brasil, argumenta (BAVA, 2010, s/p):

Afinal, dizer que o mercado é apenas “virtuoso” e o Estado, politiqueiro e corrupto desconhece que praticamente toda a grande corrupção estatal tem sua base no mercado e que o mercado funciona com base em atividades ilegais e imorais sempre que isso for possível e der maior lucro. Que os grandes bancos americanos tenham maquiado o balanço de incontáveis empresas nos últimos anos e até de países como a Grécia para obter lucros fantásticos é uma fraude de proporções planetárias mostrada no mundo to-

---

<sup>2</sup> Outro caso recentemente divulgado pela revista *Veja*, em 24 de abril de 2013, mostrou como uma funcionária pública usou sua influência perante o ex-presidente para se locupletar do poder. Gastos e benefícios reconhecidamente ilegais realizados para seu próprio desfrute incluíram a) hospedar-se na embaixada brasileira em Roma mesmo de férias, com motorista à disposição; b) usar o carro oficial para ir ao dentista, ao médico, a restaurantes e para transportar as filhas e amigos; c) indicação de apadrinhados para ocupar cargos em tribunais e agências reguladoras; d) falsificação de atestados de capacidade técnica para a empresa do marido, a fim de conseguir um contrato de 1,1 milhão de reais com uma subsidiária do Banco do Brasil; e) em retribuição ao lobby do governo, receber hospedagem em resorts, cruzeiro de navio e viagens (BONIN, 2013, p. 62).



do, mas aqui continuamos repetindo a cantilena da corrupção apenas estatal.

Parte-se do pressuposto, muitas vezes, de que o mercado é “idealizado” e o Estado “corrupto”, incorrendo-se na ideia de que haveria nas sociedades desenvolvidas menos corrupção porque o mercado teria crescido mais do que o Estado, de forma que este não teria precisado ser tão intervencionista. Desse modo, o débil desenvolvimento capitalista no Brasil é que seria a maior causa para a desigualdade social e política no país.

É justamente isso que Raymundo Faoro (2001, p. 822) aduz quando diz que a estrutura patrimonial do Brasil resistiu progressivamente a experiência capitalista, adotando desse modo de produção “a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar”. Não seria a “alma” do capitalismo, na verdade, a rapina, a mais-valia, a desigualdade entre patrão e empregado, a exploração da mão-de-obra humana?

Para Souza (2008), então, o importante é perceber que o mercado ou o Estado não são bons ou maus em si. Ambos são processos de aprendizado social que foram materializados e institucionalizados como um produto humano e não uma “coisa” desvinculada da vontade humana. O problema da tese do patrimonialismo seria, portanto, não perceber o mercado e o Estado como “instituições ambivalentes cujo raio de ação será definido por lutas sociais concretas” (2008, p. 86).

O conflito que parece não receber a necessária atenção quando se discute a corrupção no Brasil é o da luta de classes e não o conflito entre Estado e mercado. Juntamente com os “donos do poder”, as grandes empresas privadas, os barões das licitações e os financiadores de campanhas – todos eles representantes do ramo privado, capitalista<sup>3</sup> – enriquecem-se à custa de um Estado ineficiente e injusto.

Criticando o capitalismo, pode-se mesmo afirmar que a dominação do capital sobre o trabalho, que permite a apropriação privada da mais valia<sup>4</sup> do trabalhador

---

<sup>3</sup> Exemplifica essa realidade, o recente esquema de corrupção revelado pela Polícia Federal, em 2012, em que um empresário goiano estava envolvido com parlamentares em crimes de corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha. Segundo foi apurado, ele usou o poder que tinha junto a governantes dos mais diferentes partidos para conseguir contratos para sua construtora (vencedora de grandes licitações e maior recebedora de recursos federais nos últimos três anos), influenciar a nomeação de cargos públicos, direcionar contratos para a máfia dos jogos etc.

<sup>4</sup> Observe a relação entre mais-valia e extorsão do trabalhador em Karl Marx, “o segundo período do processo de trabalho, em que o trabalhador labuta além dos limites do trabalho necessário [...] gera a mais-valia, que sorri ao capitalista com todo o encanto de uma criação do nada. Essa parte da jorna-

pelo dono do capital é, de fato, uma forma básica de corrupção, naturalizada nas sociedades capitalistas.

Dessa forma, a injustiça fundamental presente nas sociedades capitalistas (sem olvidar-se que em qualquer tipo de modo de produção existe corrupção) é a “injustiça no acesso aos meios de produção, que constitui a origem da desigualdade social e está em frontal contradição com os ideais de democratização, justiça social e solidariedade entre os seres humanos”, nos termos do professor Andriolli (2006, s/p). Ele ainda lembra porque, historicamente, a corrupção é proporcionalmente maior em sociedades com maior injustiça social: “[...] a ausência e a dificuldade no acesso a bens e serviços facilita a privatização de setores públicos e sua transformação em mercadoria, tendo como resultado o seu uso/abuso em benefício privado” (2006, s/p).

Note-se que o mercado, nesse sentir, também é fonte de injustiças, porque está calcado numa desigualdade primária entre os seres humanos: o acesso aos meios de produção. Na sua relação com o Estado, os donos do capital se beneficiam indevidamente em detrimento dos demais cidadãos porque, no cenário de clientelismo e patrimonialismo, são eles que financiam campanhas, superfaturam preços em licitações, pagam suborno e propinas a agentes públicos e assim por diante. E, com esse poder econômico, acabam por privatizar o setor público, exigindo de governantes e burocratas, muitas vezes, submissão a interesses privados, numa clara relação de corrupção.

A corrupção, nesses casos, geralmente envolve grupos grandes formados por empresários, políticos, burocratas, juízes e oficiais de justiça, com poder econômico e político, e que possuem, obviamente, um caráter social excludente – mormente porque impedem que novos grupos econômicos concorram licitamente na sua área de influência. São grupos que Silva (2001) chama de *panelinhas*: uma formação fechada de representantes dos setores público e privado que disputam por interesses econômicos e políticos e que funcionam como certa garantia de

---

da de trabalho chamo de tempo de trabalho excedente, e o trabalho despendido nela: mais-trabalho (*surplus labour*). Assim [...] é igualmente essencial para a noção de mais-valia concebê-la como mero coágulo de tempo de trabalho excedente, como simples mais-trabalho objetivado. Apenas a forma pela qual esse mais-trabalho é extorquido do produtor direto, do trabalhador, diferencia as formações socioeconômicas, por exemplo a sociedade da escravidão da do trabalho assalariado” (MARX, 1996, p. 331).

impunidade para seus membros, já que em seu seio estão muitas vezes autoridades judiciárias.

O autor ainda aduz que a corrupção e o clientelismo no esquema das panelinhas produzem relações calcadas na fidelidade e na retribuição de favores, sem uma “distinção moral entre a coisa pública e a coisa privada; os diversos grupos de patrões e clientes se ramificam dentro do Estado e competem entre si pela distribuição e privatização da máquina pública” (SILVA, 2001, p. 52).

As obras públicas são, por exemplo, grandes fontes de abuso neste ponto. A negociação dos preços se dá com grandes empresas geralmente com valores acima dos do mercado (a uma porque o Estado é mau pagador, e a duas porque são fontes de corrupção e superfaturamento), e a execução do serviço é ineficiente, gerando aumento ilegítimo da despesa pública à conta do cidadão. Por outro lado, ainda existe o problema da descontinuidade administrativa. Obras e mais obras no Brasil começam e não conseguem chegar a seu termo porque são paralisadas ou mesmo totalmente abandonadas devido à mudança de prioridades políticas, inadequação técnica ou até mesmo por simples preocupação em apagar a imagem do governante anterior.

Dois exemplos merecem ser brevemente citados: a revista *Veja* veiculou uma matéria sobre o velódromo do Rio de Janeiro, construído para os Jogos Pan-Americanos em 2007, com o título “Rio desiste de velódromo. E você paga os R\$ 134 milhões”. Acontece que a arena atual, que custou 14 milhões de reais há cinco anos, não se enquadra nos padrões olímpicos e deverá ser reconstruído, já que uma reforma para adequação atingiria quase o mesmo valor de uma nova construção. Mas isso não ocorre somente com o velódromo: o Centro Aquático Maria Lenk também não satisfaz as exigências para receber as provas olímpicas da natação e do nado sincronizado, devendo ficar apenas com as provas do polo aquático e dos saltos ornamentais. O pior: custou cerca de 85 milhões de reais e foi praticamente abandonado após os jogos do Pan.

Em face de todo o exposto, os caminhos para a superação da corrupção no Estado e para a moralização da administração pública não podem ser outros senão a efetiva concreção dos princípios constitucionais e das normas legais, bem como a melhoria nos padrões éticos e gerenciais das ações administrativas. Isso não é fácil na prática como parece ser na teoria.

Sem pretensão de esgotar o assunto, entende-se que os paradigmas do clientelismo e do neopatrimonialismo não poderão ser superados enquanto uma classe se mantiver acima da lei e de qualquer controle, ou enquanto permanecerem os mesmos e velhos vícios de privilégios e privatização da *res publica*. Não é demais salientar, portanto, que um fator relacionado à corrupção no Brasil diz respeito justamente ao déficit de efetivo controle do poder e de exercício da responsabilização, fato que acusa, igualmente, déficit de *accountability* no país.

Mas, se há déficits de *accountability* no Brasil, não é propriamente na questão legislativa, em face da existência de institutos legais e constitucionais de controle, prestação de contas e responsabilização, tanto à disposição de entidades públicas (*accountability* horizontal), quanto da sociedade (vertical).

Eis que, no sentido horizontal, a Constituição instituiu o Tribunal de Contas, órgão de controle externo, como uma agência habilitada para fiscalização da aplicação de recursos públicos e para a responsabilização de agentes que derem causa a prejuízo ao erário, por meio do desvio desses mesmos recursos. A seu turno, a Carta também instituiu vários mecanismos de *accountability* vertical, como o voto, direito de reclamação e de petição, a denúncia junto ao Tribunal de Contas e tantos outros (ver item 4.3), os quais objetivam também a contenção da corrupção.

Em que pese a existência formal desses institutos, a necessidade maior para a superação dos déficits de *accountability* e contenção da corrupção parece residir no amadurecimento e no fortalecimento desses mesmos mecanismos na vida prática do país. Por um lado, maior eficácia da atuação das instituições de controle para, realmente, coibir o mau uso de dinheiro e responsabilizar os que não prestarem contas ou não gerirem os recursos públicos de forma legal e legítima; e, por outro lado, amadurecimento e fortalecimento das ações da sociedade no controle social.

Daí entender-se o quão relevante é o Tribunal de Contas, haja vista sua instrumentalidade na *accountability* vertical e horizontal no Brasil. Lembre-se que, como já mencionado no decorrer deste estudo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Brasil pode ser identificado como instrumento de *accountability* horizontal, enquanto a denúncia – uma forma de controle social – como instrumento de *accountability* vertical.

A denúncia do cidadão junto ao Tribunal de Contas (sem embargo de outros institutos, como a ação popular) é um instrumento de controle social e de promoção da cidadania, apta para desencadear fiscalizações específicas. Por meio de seu exercício, o cidadão na qualidade de servidor público, licitante, membro de conselhos municipais etc. tem o condão de denunciar e ensejar fiscalização ante indícios de irregularidades.

A participação cidadã é tão importante que Figueiredo (2012, p. 216) infere não ser possível haver transformação verdadeiramente democrática na atuação estatal “enquanto o cidadão não se sentir como dono, proprietário da coisa pública, sujeito principal da atividade pública e copartícipe do processo de gestão”.

Anote-se, em face de todo o exposto, que, por relacionar-se tão profundamente com controle, responsabilização e participação popular, certo é que *accountability* representa uma arma “contra os desmandos públicos em geral, sendo um conjunto de instrumentos fundamental para o próprio aprofundamento das noções de cidadania e democracia” (SILVA, 2001, p. 13).

Por isso, no próximo capítulo, demonstrar-se-ão as dimensões desse conceito, seus princípios e pressupostos de existência, para, com isso, explicar-se como o Tribunal de Contas do Brasil deve ser entendido como um instrumento de *accountability* horizontal e vertical no país. Com efeito, os mecanismos dessa última dimensão, exceto no que diz respeito ao exercício do voto, ainda se mostram incipientes e carentes de consolidação no Brasil. Daí a importância de um trabalho como este, que se dedica ao estudo do controle social, entendendo-o como uma dimensão de *accountability* vertical, trazendo à luz reflexões sobre o assunto e apontando iniciativas bem sucedidas na vida prática dos Tribunais de Contas do Brasil.

## **CAPÍTULO III - CONCEPÇÕES E DIMENSÕES TEÓRICAS DO CONCEITO JURÍDICO E POLÍTICO DE *ACCOUNTABILITY***

Com o desenvolvimento deste capítulo, intenta-se conceituar o termo *accountability*, promovendo uma análise do desenrolar dos princípios que nortearam a construção da democracia moderna, desde o sistema de *checks and balances*, até a noção contemporânea desse conceito, como forma de controle do poder.

Demonstram-se, ademais, as dimensões fundamentais do conceito de *accountability* apresentadas por O'Donnell (1998a) – vertical e horizontal – não ignorando a existência de outras dimensões propostas, mas apenas fazendo um recorte para os fins metodológicos desta pesquisa. Ademais, investigam-se os pressupostos básicos e os instrumentos para a realização dessas dimensões, apontando-se o controle social como um mecanismo de *accountability* vertical no Brasil.

Importante frisar que *accountability* estabelece uma íntima relação com a própria noção de democracia e, por conseguinte, torna-se um elemento fundamental no ideal do Estado democrático de direito.

Ao lado da garantia de liberdade políticas e dos direitos civis e sociais da população, um Estado democrático exige que haja mecanismos de responsabilidade e *accountability* que imponham controles apropriados a seus agentes públicos.

### **3.1 Democracia, participação política e *accountability***

A existência e o aperfeiçoamento de mecanismos de controle do Poder são requisitos indispensáveis para a concretização do ideal da democracia, entendida, desde as revoluções burguesas, como a melhor dentre todas as formas de governo.

A democracia moderna recebeu seus principais contornos conceituais com os princípios da soberania do povo, bem como da igualdade e da liberdade, conforme delineados por Jean Jacques Rousseau. Tema central de suas discussões é a liberdade como autonomia, que se consubstancia na premissa segundo a qual, numa democracia, cada um obedece apenas a si mesmo, visto que participante da formação da vontade geral, e, assim, permanece livre como antes.

Para garantia desses ideais democráticos, surge a noção de controle do poder, visto que esse mesmo poder corre sempre o risco de sofrer abusos que desvirtuem seu desiderato original.

Os filósofos gregos clássicos já defendiam que, para haver governo realmente democrático, é necessário haver um sistema de freios e contrapesos que vise à coibição do abuso de poder. Jon Elster (1999) argumenta que a democracia ateniense pode ser considerada bem-sucedida justamente por causa de seu elaborado sistema de *checks and balances*. O autor relembra que os indivíduos eram responsáveis não só por seus atos, mas até mesmo por suas propostas, pois em Atenas havia a possibilidade de se responsabilizarem pessoas por *propostas políticas* que porventura fossem mais tarde consideradas inconstitucionais.

Séculos depois, a defesa pela necessidade de controle da atuação de agentes públicos foi também a pedra angular da democracia representativa moderna, sistematizada, especialmente, no século XVII, por Locke, na Inglaterra, e, no século XVIII, pelos Iluministas franceses e pelos federalistas americanos. Esses pensadores advertiam quanto à imprescindibilidade de se controlar o poder, em clara oposição aos governos absolutistas (despóticos), nos quais ter poder significava, exatamente, estar acima da lei e de qualquer controle.

Não é nenhuma coincidência, portanto, que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 15, prescreveu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração. Essa norma serviria de manancial exegético para a normatização de mecanismos de controle e prestação de contas nos Estados nações que se constituiriam posteriormente.

Dentre os principais nomes da democracia moderna, cita-se, por exemplo, o Barão de Montesquieu (1993, p. 181), filósofo francês, que defendeu a separação dos poderes para esse fim (controle), argumentando que tudo estaria perdido se “o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares”.

Sua premissa básica era que, sendo os detentores do poder sempre inclinados a dele abusar, seria preciso que o poder limitasse o poder. Assim, entendendo que o homem vai até onde ele encontra limites, nada mais certo do que

coibir o abuso do poder por meio de outro poder constitucionalmente equivalente em termos de garantias e autoridade.

John Locke (2002, p. 98), na Inglaterra do século anterior à Revolução Francesa, igualmente já defendia a separação dos poderes, visto que poderia ser tremenda tentação “para a fraqueza humana a possibilidade de tomar conta do poder, de modo que os mesmos que têm a missão de elaborar as leis também tenham na mão o poder de executá-las, isentando-se de obediência às leis que fazem”.

Para ele, a despeito de o poder supremo em uma comunidade ser o legislativo, “cabe ainda ao povo o poder supremo para afastar ou modificar o legislativo, se constatar que age contra a intenção do encargo que lhe confiaram” (LOCKE, 2002, p. 101).

Coube aos Federalistas americanos uma sistematização mais equilibrada da separação dos três poderes, em contraste com o modelo europeu no qual havia certa preponderância do legislativo sobre os demais. Assim, embora reconhecessem que o acúmulo dos três poderes em um só poder não poderia ser nada mais do que a própria tirania, argumentam que não seria igualmente viável separar inteira e absolutamente os poderes entre si, de forma que, para a manutenção dos controles recíprocos, seriam necessários alguns remédios constitucionais para conferir a um poder certas prerrogativas que, originalmente, seriam de outro (como, por exemplo, o poder de veto conferido ao Executivo).

Desse modo, a divisão de poderes tal como concebida pelos federalistas levou a um sistema menos mecânico, cujo resultado foi, então, maior autonomia de cada um dos poderes, se comparado a um modelo que os separasse de forma simples.

Se o sistema de freios e contrapesos proposto por Montesquieu representava as forças sociais existentes na monarquia, como a Câmara Alta (nobreza), Câmara Baixa (burguesia) e o próprio monarca, o sistema desenvolvido pelos federalistas, no contexto da república e do presidencialismo americanos, preparou terreno para a consagração da ideia de *accountability*, ainda que de forma embrionária, visto que, só a partir daí, todos os ramos do governo foram tidos como agentes do povo (DUARTE JÚNIOR, 2008).



Então, a partir do século XIX, a democracia nos Estados representativos foi se desenvolvendo na direção de dois elementos presentes na democracia americana: a soberania do povo e o fenômeno do associacionismo político, culminando, respectivamente, na extensão dos direitos políticos até o sufrágio universal e na formação dos partidos políticos.

Só foi possível entender *accountability* como um mecanismo exercido para além do tradicional sistema de *checks and balances* com a extensão do sufrágio à categoria universal e com o reconhecimento dos direitos do cidadão à participação política, bem como ao controle e à distribuição da *res publica*, não somente de maneira individual, mas também coletiva.

O desenvolvimento dessa noção coletiva teve, portanto, papel fundamental na consagração da sociedade civil como sujeito de direitos, capaz de agir em nome da coletividade, e, por conseguinte, foi também fundamental para a ampliação da noção de controle nos moldes do princípio de *accountability* (DUARTE JÚNIOR, 2008).

Assim como no sistema de freios e contrapesos também impera no conceito de *accountability* um princípio básico dos regimes democráticos: a igualdade perante a lei. Ao contrário dos governos autoritários (despóticos ou ditatoriais), a democracia exige que tanto representados como representantes, alto e baixo escalões, estejam debaixo do poder da lei, devendo respeitar os princípios fundamentais da igualdade, liberdade e do dever de prestar contas.

Nada obstante, é preciso destacar que a relação de igualdade no princípio de *accountability* não é aquela que procura controlar um poder de forma que ele não se sobreponha a outro, mas é uma igualdade que dá direito ao cidadão e às agências públicas de exigir informações e justificativas sobre a atuação dos representantes.

Sobre isso, Duarte Júnior (2008, p. 34) assim conclui:

Se o sentido dos checks and balances está vinculado à ideia da aplicação do princípio da igualdade e de separação entre os poderes para impedir a usurpação de funções, por outro lado, o sentido de *accountability* vincula-se à ideia da aplicação do princípio como mecanismo viabilizador das instâncias legitimadas para a cobrança de informações, justificativas dos agentes do poder público e também daquelas legitimadas, de fato e de direito, para imporem sanção no caso de condutas delituosas dos mesmos agentes, quer sejam essas instituições poderes juridicamente instituídos ou não, sobretudo quando se trata da exigência e do dever de prestar informações e apresentar justificativas.

O mesmo autor argumenta que a noção de *accountability* passou a significar o embate entre as categorias institucionais, protegidas pelo sistema de *checks and*

*balances*, e as forças sociais, agora entendidas de maneira mais ampla, por meio das diversas expressões da sociedade civil.

A noção de *accountability* faz parte da grande reviravolta por que passou os sistemas sociais modernos, que consistiu na mudança do ponto de vista do governante (*ex parte principis*) para o ponto de vista do povo (*ex parte populi*). Isso significou o reconhecimento de que o Estado existe para o indivíduo e não o contrário, de forma que, tendo o povo como entidade soberana e destinatária das ações do Estado, a prestação de contas de seus gastos e das decisões tomadas em nome desse mesmo povo passa a ser dever do governante.

A força do princípio de *accountability*, então, surge com a consolidação do constitucionalismo de direitos que, como resultado de variadas lutas sociais, amplia a noção de cidadania e de direitos coletivos, reconhecendo, assim, a sociedade civil organizada, e não apenas o indivíduo, como sujeito de direitos capaz de impor sua vontade e de transformar a relação entre representantes e representados.

Nessa toada, entende-se que a função de controle na contemporaneidade, além de materializar-se por meio da divisão dos poderes, tem também assumido a forma de *accountability*, cujo conceito passa a reconhecer a sociedade civil como força ativa no controle daqueles que exercem funções outorgadas pelo próprio povo.

Da análise dessa evolução do controle, Bobbio (1992, p. 151) entende que, contemporaneamente, as formas de contestação nas democracias estão se orientando com maior intensidade para o “controle a partir de baixo, o poder de todos, a democracia participativa, o Estado baseado no consenso, a realização no limite do ideal rousseauísta da liberdade como autonomia”.

E isso porque o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea, além de implicar a integração com elementos da democracia semidireta, também implica a passagem da democracia política para aquela que se dá na esfera social, por meio da ocupação de novos espaços da sociedade civil. Este novo *locus* democrático considera o indivíduo na multiplicidade de suas relações reais, promovendo o desenvolvimento do variados campos da sociedade civil, da escola à fábrica, da empresa aos serviços públicos.

O direito à participação política significou, portanto, a extensão da democracia política do parlamento para a democracia da sociedade, governada em seus

variados espaços pelo exercício da participação dos interessados nas deliberações coletivas.

Tal fato representou, nas palavras de Bobbio (1999), a democratização da sociedade, pois, uma coisa é a democratização da direção política e outra, bem diferente, é a democratização de uma esfera muito mais ampla, que é a esfera da sociedade em seu conjunto.

Nesse sentir, retomando ao princípio da *accountability*, pode-se afirmar que a noção de controle do poder e de prestação de contas à sociedade, como soberana e destinatária das ações estatais, atinge não só o âmbito político, representados pelos partidos e assembleias legislativas, como também a relação administrativa entre cidadão e Estado.

Sendo assim, se *accountability* é um princípio crucial no relacionamento entre governo e povo, ou entre representantes e representados, ele é também crucial no âmbito da administração pública, que se materializa por meio da atuação daqueles que recebem salários pagos pelos contribuintes e realizam atividades públicas que dizem respeito a toda a coletividade, ou seja, os servidores públicos que pertencem ao aparelho burocrático.

Tendo presente a noção de representatividade em ambos os casos, os detentores de mandato eletivo podem ser denominados representantes ativos, ao passo que os funcionários públicos, não eleitos, tanto os de alto como de baixo escalão, podem ser chamados de representantes passivos (CAMPOS, 1990).

Levantar a questão da *accountability* também na relação entre sociedade e burocracia é de extrema relevância, visto que, com o desenvolvimento das democracias, os direitos dos cidadãos necessitam de proteção não somente contra o poder democraticamente eleito, mas também por parte da burocracia, isto é, dos indivíduos investidos em função pública por meio de um processo igualitário, capaz de submetê-los à lei e ao princípio da *responsividade*.

Pelo exposto, percebe-se que a concepção contemporânea de *accountability* amplia a noção do cidadão, individual ou coletivamente, como o destinatário e também autor das ações estatais, sejam elas realizadas por representantes eleitos ou não, os quais são obrigados a prestar contas de suas ações, agindo em conformidade com os interesses que representam.

Sendo assim, vê-se que o exercício dos mecanismos de *accountability* representa o fortalecimento da cidadania e do ideal democrático de governo do povo, para o povo e pelo povo, nos termos licolnianos.

### **3.2 Concepções e dimensões teóricas de *accountability***

*Accountability* é um termo emprestado da língua inglesa que tem sido utilizado na sua expressão original por ausência de consenso na língua portuguesa a respeito de um termo específico que dê conta das complexas implicações de seu significado.

Na presente pesquisa, *accountability* significa tornar agentes públicos, eleitos ou não, responsáveis pela prática de seus atos de gestão, bem como pelo desempenho e pelo resultado de suas ações, dos quais devem, necessariamente, prestar contas. Para o constitucionalista português, Gomes Canotilho (2006, p. 334), *accountability* significa “dever de cuidado dos poderes públicos e o dever de prestar contas”.

O dever de prestar contas não pode desvincular-se, assim, do princípio da transparência, razão pela qual as diretrizes da INTOSAI incluem a transparência como elemento correlato a *accountability*, sendo ambos formadores da boa governança (INTOSAI, s/d). Nesse sentir, o documento traz a noção de que transparência é uma força poderosa para, quando aplicada consistentemente, ajudar na luta contra a corrupção e promover *accountability*.

Por sua vez, *accountability* também implica no poder-dever que as entidades públicas de controle têm de cobrar e responsabilizar os agentes públicos por seus atos, até mesmo com sanções e punições. Outrossim, os cidadãos podem também premiar e punir representantes por sua atuação, por exemplo, quando os (re)elegem ou os rejeitam nas eleições.

Merece destaque, neste ponto, que *accountability* relaciona-se fundamentalmente ao elemento da responsabilidade. Esse fator, no sentir de O'Donnell (1998b), é integrante de um Estado democrático de base legal, porquanto um Estado só pode ser assim caracterizado se houver um sistema que, dentre outros fatores, estabelece redes de responsabilidade e *accountability* capaz de submeter qualquer agente público a fiscalização e sanção, nos casos de condutas ilegais ou delituosas.

No ordenamento jurídico brasileiro, essas condutas delituosas abarcam não só as estritamente *ilegais*, mas também aquelas que possam ser consideradas *ilegítimas ou antieconômicas*.

Da inteligência do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, resta claro que o controle externo da administração pública baliza-se pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, sendo que, segundo a Lei Orgânica do TCU, a infringência a qualquer desses elementos pode ensejar a irregularidade das contas, e, conseqüentemente, a aplicação de sanções (ver a discussão constante do item 1.6).

Em relação ao princípio da legitimidade, há de se trazer a lume que ele implica não somente na observância de princípios constitucionais (como moralidade, economicidade, eficiência etc.), mas também de três elementos formadores das democracias modernas: o componente democrático, o republicano e o liberal. Explica-se.

Do exposto por O'Donnell (1998a), entende-se que, sob o aspecto *democrático*, as atitudes ilegítimas podem, por exemplo, induzir fraudes em eleições, extinguir a livre associação partidária, o que, por definição, romperia a caracterização de uma poliarquia (ou democracia política), tornando-a, de fato, uma ditadura.

Por sua vez, há infringência da esfera *liberal* das poliarquias quando liberdades e garantias individuais são negadas aos cidadãos. E, finalmente, ilegitimidades podem ocorrer na esfera *republicana*, quando os representantes do povo desconsideram os interesses coletivos, agindo contra a lei e a virtude cívica<sup>5</sup>, pois a tradição republicana exige das autoridades que “se sujeitem à lei e/ou deem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados” (O'DONNELL, 1998a, p. 41).

Por isso, o termo *accountability* é frequentemente relacionado, pela ciência política, à própria caracterização de regimes democráticos e ao seu

---

<sup>5</sup> O nepotismo é um exemplo desse tipo de ilegitimidade e, muito embora não afronte uma norma direta e específica, certamente viola o componente republicano e princípios constitucionais correlatos, tanto que sumulado pelo STF: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

desenvolvimento, a tal ponto que o amadurecimento dos mecanismos de *accountability* deva ser considerado diretamente proporcional à construção e ao fortalecimento de regimes cada vez mais democráticos (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999; ARATO, 2002; O'DONNELL, 1998a e 1998b).

Isso porque, quanto mais avançado o estágio democrático de um governo, maior o interesse pelo princípio da *accountability*, haja vista que “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p.4).

Finalmente, destaca-se, mais uma vez, que *accountability* é um conceito-chave que comporta *dimensões* diversas, mas relacionadas entre si. Para Romzek e Dubnick (1987), por exemplo, esse princípio pode ser dividido em quatro diferentes dimensões (política, legal, burocrática e profissional).

Mas, para os fins a que se presta o presente trabalho, interessam apenas as duas primeiras, a saber, a *accountability* legal (que se concretiza por meio de instituições de controle) e a política (que pressupõe a atuação da sociedade), as quais serão analisadas mais detidamente a partir do próximo tópico.

### **3.2.1 Dimensão horizontal e as instituições de controle**

No governo democrático da lei, instituições e agentes públicos encontram-se limitados e sujeitos a mecanismos de controle definidos por seu correspondente sistema legal, devendo responder e prestar contas não só aos cidadãos, mas também às instituições de controle criadas para esse fim.

Isso é propriamente o que O'Donnell (1998a, p. 40) distingue como *accountability* legal (ou horizontal), ou seja:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Essa dimensão de *accountability* relaciona-se claramente à clássica divisão dos poderes, com seus deveres e prerrogativas para inclusive controlar uns aos outros, mas, para além do sistema de *checks and balances*, também assume a forma de instituições criadas especificamente para fins de fiscalização horizontal.

Nesse sentir, conforme ensino de O'Donnell (1998a), os pressupostos básicos de validade da *accountability* horizontal são pelo menos três.

O primeiro deles é o amparo da lei, o qual requer que tanto a atuação direta do Estado quanto o controle dessa atuação sejam definidas legalmente. Se assim não fosse, abrir-se-ia lugar à arbitrariedade, perseguição e à corrupção, embora, vale destacar, exista um amplo espectro de discricionariedade inerente à atuação do agente público, que também não deve ser confundida com arbitrariedade, porquanto limitada pela lei.

Na base de tudo está o princípio da lei (Rule of Law) e seu corolário, que é a igualdade formal dos indivíduos. O governo da lei impõe que representantes e representados se submetam aos ditames do direito, e, assim, também faz com que os eleitos ou investidos em cargo público ajam de acordo com a lei e assumam responsabilidade por seus atos. Por outro lado, garante também que instituições externas fiscalizem o fiel cumprimento da lei e sancionem os casos delituosos e ilegais.

Desse modo, a estreita relação entre democracia e igualdade transforma os indivíduos em pessoas legais, cujo pertencimento a uma comunidade política atribui-lhes tanto autonomia quanto responsabilidade por suas ações, elementos esses que são oriundos dos princípios de liberdade e igualdade perante a lei.

O segundo pressuposto é a existência de profissionais qualificados bem como de condições materiais e financeiras para uma eficiente fiscalização. As atividades de controle e fiscalização contam com um elemento chave que é o tempo, de modo que, em tese, para uma eficiente correção e punição, é necessário que as convalidações ou sanções sejam tempestivas, o que requer, além de vontade política, uma atuação altamente célere, profissional e inteligente.

Finalmente, o terceiro pressuposto de validade da *accountability* horizontal é a autonomia funcional. Destarte, é imprescindível, para a agência fiscalizadora, um elevado grau de autonomia e independência em relação àquelas que são fiscalizadas, para que cumpra sua função controladora nos moldes impessoais da lei.

Dito isso, percebe-se que muitas das dificuldades à implementação dos mecanismos de *accountability* horizontal residem na ausência ou na insuficiência dos pressupostos acima elencados. Por exemplo, no que concerne ao pressuposto

da garantia legal, problemas podem surgir quando a lei, cujo objetivo deveria ser garantir a validade do controle, acaba por trazer em seu próprio bojo discriminações ou favorecimentos arbitrários. Ou, por outro lado, quando sua aplicação é ignorada por aqueles (ou em favor daqueles) que possuem o poder ou relações pessoais apropriadas, ainda que exista um sistema legal bem desenvolvido para fins de controle da coisa pública.

As causas das deficiências na dimensão legal de *accountability* também estão relacionadas à baixa qualidade dos serviços públicos, à alta burocratização de seus sistemas e ao incipiente monitoramento da atuação dos servidores públicos, o que, ao final, conduz à morosidade e ineficácia da atuação.

Há também que se falar que outro problema para a *accountability* horizontal é falta de verdadeira autonomia e independência de uma instituição em relação às outras, fator bastante recorrente nas democracias menos desenvolvidas.

Como bem alinha O'Donnell (1998a), as instituições responsáveis por *accountability* legal devem ser livres dos caprichos do poder Executivo, pois, do contrário, a dependência funcional e política maculará o verdadeiro sentido da existência dessas agências de controle, tornando toda a sua atuação em mera ratificação daquilo que já foi realizado pelo poder constituído.

Finalmente, a última dificuldade concernente à concretização dos pressupostos de *accountability* horizontal tem a ver com a fragilidade do componente republicano, cuja base está na submissão à lei e ao interesse público.

A verdade é que falta nas recentes democracias uma verdadeira convicção acerca dos princípios republicanos. Na cultura dos países latino-americanos, por exemplo, é comum que a própria população espere favoritismos e outros delitos contra a virtude cívica por parte daqueles que são seus conhecidos ou que foram seus candidatos em eleições passadas.

A realidade, portanto, é que *accountability* horizontal sofre, em muitos casos, de déficit de convicção, razão pela qual o fiel cumprimento legal não é desejável por parte dos que detém algum tipo de poder público. Tal fenômeno manifesta-se, outrossim, por meio daquilo que Kelles (2007) chamou de “vista grossa recíproca” na atuação do controle.

Por outro lado, como já mencionado, falta convicção de princípios republicanos também por parte da população. Esse fato se torna lamentável quando



se percebe que as dimensões horizontal e vertical da *accountability* possuem uma relação de complementariedade entre si.

Eis que a efetividade das ações empreendidas por agências estatais capazes de reforçar a *accountability* horizontal depende dos tipos de *accountability* vertical que só as poliarquias fornecem, dentre as quais se inserem as eleições e a liberdade de se manifestar na mídia contra atos ilícitos.

Por isso, a atuação das agências de controle deve estar em sintonia com a atuação da própria sociedade na cobrança, premiação ou punição de agentes públicos, seja no momento das eleições, tal como exemplificam Przeworski, Stokes e Manin (1999), ou ainda por meio de outros tipos de participação política e reivindicação pública.

Este último tipo de manifestação popular tem ocorrido com alguma frequência na rede mundial de computadores, como, por exemplo, as 1.600.000 (um milhão e seiscentas mil) assinaturas eletrônicas em protesto contra a eleição de Renan Calheiros para a presidência da Câmara dos Deputados, no início do ano de 2013 (GAMA, 2013), sem embargo das manifestações externas, das quais são exemplos aquelas que levaram mais de 1.000.000 (um milhão) de pessoas às ruas de diversas cidades do Brasil no dia 20 junho para protestarem contra a corrupção e contra algumas figuras públicas específicas (OTAVIO, 2013).

Mas, na prática, as democracias recentes da América Latina, inclusive a brasileira, contam com sistemas de *accountability* vertical mais desenvolvidos do que os de *accountability* horizontal, pois não possuem sistemas de controle suficientemente autônomos e profissionais que garantam um exercício tempestivo, e eficaz de *accountability* horizontal, enquanto pelo menos a dimensão eleitoral da *accountability* vertical é periódica e razoavelmente livre.

Deveras, os longos períodos de ditadura e autoritarismo na América Latina, não sendo o Brasil uma exceção, favoreceram um Executivo forte em detrimento de um Legislativo, um Judiciário e instituições democráticas relativamente fracas e dependentes do poder Executivo.

No Brasil, foi em 1988, com a promulgação da última Constituição, que o Tribunal de Contas (importante mecanismo de *accountability* legal do país) recebeu contornos democráticos e independentes. Esse Tribunal, entendido, então, como uma importante agência de controle e garantia da existência de *accountability* legal,

deve seguir padrão de autonomia e profissionalização, com o fito de subsidiar decisões do Legislativo, do qual é órgão auxiliar, ou, principalmente, com o fim de garantir efetividade às suas próprias decisões, como órgão constitucionalmente autônomo e protetor dos direitos fundamentais e da democracia.

### **3.2.2 Dimensão vertical de *accountability* e democracia participativa: reflexões para o controle social**

A dimensão política de *accountability* se expressa basicamente no momento das eleições ou durante participações diretas da sociedade civil na vida do Estado. E, justamente por ser promovida por meio da atuação ativa e direta do cidadão, é que essa dimensão também pode ser chamada de *accountability* vertical.

Daí entender-se que a dimensão vertical não significa uma distinção em razão de hierarquia, mas significa, sim, que o agente democraticamente incumbido da gestão dos recursos públicos deve prestar contas a quem lhe confiou tais recursos, numa relação responsiva.

Para O'Donnell (1998a, p. 28), *accountability* vertical pode ser conceituada como “as ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”.

As dimensões de *accountability* vertical para o autor são: “eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas” (O'DONNELL, 1998a, p. 28).

Partindo-se do pressuposto de que democracia implica em algum grau de participação cidadã (direta ou indireta), tem-se que esse tipo de *accountability* é imprescindível para a própria existência de um regime substancialmente democrático, porque sem os direitos mínimos ao voto e a algum tipo de reivindicação popular e cobertura por uma mídia razoavelmente livre não há que se falar em democracia política verdadeira.

Nesse ponto, é preciso ressaltar a importância do papel da mídia para um regime de democrático. Como bem explica a professora Rousiley Maia (2006), ao expor ao conhecimento das pessoas em geral, “[...] os escândalos que afetam o bem

comum, falhas governamentais ou transgressões de poder, a imprensa e seus porta-vozes compelem os agentes concernidos a providenciar respostas e justificativas às críticas a eles dirigidas”.

Nesse sentido, ainda argumenta a autora que os meios de comunicação auxiliam na ampliação do debate público que ocorre na sociedade civil, o qual é capaz de proporcionar mudanças no contexto das discussões e a maneira como os representantes interpretam os problemas combatidos. Com a visibilidade concedida pela mídia, representantes e agentes oficiais tendem a oferecer soluções para assuntos que, de outro modo, eles poderiam ignorar.

Portanto, embora a mídia não crie *accountability*, ela acaba por ajudar a adicionar esforços para criar uma sociedade mais vigilante e crítica. Assim, Maia (2006, p. 23) aduz que a dinâmica de prestações de contas, ao se desenrolar na cena pública, “permite ao público julgar o desempenho dos representantes políticos e avaliar a efetividade das instituições que monitoram abusos e perpetram sanções aos transgressores”.

Isso posto, percebe-se que a dimensão vertical de *accountability* é decorrente da exigência democrática por *responsividade*, ou seja, por certa conexão entre representantes e representados, os quais esperam dos formalmente incumbidos de agir em função do bem comum uma atitude responsiva e responsável.

O elemento *responsividade* torna-se crucial para a teoria democrática quando se entende que a soberania do poder pertence ao povo, que a exerce diretamente ou por meio de seus representantes.

Sendo assim, um governo legitimamente democrático impõe que os representantes atuem de maneira responsiva às prioridades políticas e às necessidades de seus representados. Mas, se, de outro modo, os agentes públicos sistematicamente negligenciam as necessidades do povo e resistem às demandas de prestação de contas, o resultado é que eles perdem legitimidade.

Segundo Romzek e Dubnick (1987), *responsividade* é justamente o que caracteriza o sistema de *accountability* vertical. Na visão dos autores, pode-se pensar que *accountability* vertical promove favoritismo e corrupção na administração pública; porém, argumentam eles que, ao contrário, serve de base para um governo mais aberto e representativo, e, por isso, a dimensão política de *accountability* se

tornou central para as pressões democráticas impostas aos administradores públicos americanos.

Considerando, então, a importância da *responsividade* para legitimação democrática, Arato (2002) aduz que o constitucionalismo e seus instrumentos mais importantes (constituição escrita, emenda e revisão constitucionais) são grandes fontes de legitimação da democracia representativa. E isso porque, por meio desses mecanismos, amplia-se o círculo de participantes na elaboração das leis fundamentais e garante-se ao cidadão certa proteção contra o arbítrio do representante, de forma que as regras do jogo não estejam nas mãos deste último.

Mas o constitucionalismo, por si só, não garante efetivamente que haverá justiça, legalidade e *responsividade* entre a atuação do representante e os interesses dos representados.

Tampouco tem o mandato imperativo<sup>6</sup> força e legitimidade para tal, ainda que, teoricamente, esse tipo de mandato pudesse até definir o cidadão como a verdadeira legislatura e conferir ao povo a soberania que lhe é formalmente imputada. Entretanto, esse tipo de mandato pode custar a tomada de decisões incoerentes e irracionais, além de impossibilitar àqueles que tomam a decisão a interagirem e persuadirem uns com os outros.

Assim, a *accountability* aparece como substancial para diminuir o hiato que se verifica entre representantes e representados. Arato (2002) entende, então, que é necessário haver conexão entre os dois, conexão esta que se traduz como uma verdadeira norma democrática. Para o autor (2002, p. 91), a única conexão que a lei positiva pode oferecer para fins de legitimação da representação política é justamente a

[...] *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem).

Os agentes políticos eleitos, assim, podem ser punidos legalmente, por meio de multas ou pena de inelegibilidade, por exemplo, ou punidos pelo eleitor nas

---

<sup>6</sup> O mandato imperativo é aquele que “vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares”, e, além disso, os eleitores poderiam cassar-lhe a representação (AFONSO DA SILVA, 2001, p. 243).

eleições. Para Przeworski, Stokes e Manin (1999) os eleitores podem usar o momento do voto justamente para esse propósito: sancionar políticos pelo seu desempenho anterior, rejeitando seu nome nas urnas ou a quem ele estiver apoiando.

A periodicidade das eleições é um importante elemento que se articula com o dever de prestar contas, e, nesse sentido, fornece ao eleitor uma ferramenta para avaliar a *responsividade* de um candidato, a fim de premiá-lo ou rejeitá-lo por meio de seu voto.

Se não cabe obrigar o representante a aplicar políticas e decisões específicas, então uma forma de tornar os interesses dos representados em interesses também daqueles que detém o poder é levar em conta a atuação desses representantes no momento das eleições (ARATO, 2002).

Por ser a eleição, então, uma importante ferramenta que o cidadão tem para demonstrar seu contentamento ou descontentamento com agentes políticos, a possibilidade de reeleição torna-se uma das principais condições de aplicabilidade da *accountability*, pelo menos na sua dimensão política, visto que aqueles políticos interessados em se reeleger podem ter seu comportamento limitado pela opinião pública, já que o sucesso de sua nova candidatura dependerá, em tese, da avaliação retrospectiva dos cidadãos.

É nesse sentido que as eleições, além de servirem à escolha de políticas ou políticos, também servem para fins de *accountability*, na medida em que mantêm os governantes, em certa medida, responsáveis por suas ações passadas.

Nada obstante, algumas críticas merecem ser feitas em relação às eleições, como mecanismo de *accountability* vertical. Primeiro, deve-se fazer críticas à eficácia das eleições para realmente punir ou premiar candidatos. Por exemplo, O'Donnell (1998a) admite que mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas vários fatores diminuem a potencialidade da *accountability* nessa faceta, tais como: sistemas partidários incipientes, alta volatilidade do eleitorado e do partido, temas de políticas públicas pobremente definidos e reversões políticas súbitas.

Mais ainda, a falta de acesso a informações confiáveis compromete a eficácia das eleições como mecanismo de *accountability* vertical. Com efeito, se a população permanece alheia aos processos de decisão e às informações que deveriam ser

públicas, ficará à mercê de propagandas dirigidas e das possíveis falácias dos detentores do poder.

Argumentam Przeworski, Stokes e Manin (1999, p. 44) que, “*accountability* não é suficiente para induzir representação quando os eleitores dispõem de informação incompleta”.

Sobre isso, Miguel (2005, s/p) conclui que, para o bom funcionamento da *accountability* vertical, é necessária a “existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, da provisão de informação adequada e plural [...] e do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população”.

Bobbio (1999) completa que sem canais de transmissão da opinião pública, pelos meios de comunicação, a esfera da sociedade civil corre o risco de perder a sua própria função como tal – um Estado sem opinião pública é um Estado totalitário, no qual só prevalece a opinião oficial.

Na verdade, a crise da representatividade já foi apontada por diversos juristas, sob ângulos diferentes. Bobbio (1992), por exemplo, levanta a questão do resultado da participação popular nas eleições: para ele, essa participação limita-se a legitimar, em intervalos longos, uma elite que visa à sua autopreservação e que exerce forte manipulação popular.

Sob a ótica de Goyard-Fabre (2003, p. 282), o problema está na identidade, pois “o Poder que se diz democrático está habitado por uma crise fundamental, que nada mais é que uma crise de identidade: o povo soberano não se reconhece mais no aparelho do Estado que governa”.

Já para Ferrajoli (2004), a crise da democracia manifesta-se numa crise de legalidade, revelando a carência de limites e de controle para o poder público, que se vê governado por interesses fortes e ocultos, dentro dos próprios ordenamentos jurídicos.

O fato é que a democracia representativa, materializada no voto, não garante por si só que as múltiplas facetas da sociedade sejam ouvidas ou que haja controle suficiente do agir estatal. Daí a importância da manifestação e da atuação espontânea da sociedade civil na vida política e social, para dar lastro político e reivindicatório às reais aspirações dos cidadãos. Sendo assim, é necessária a participação do cidadão na vida pública por meio de canais outros que não as eleições.

É certo que a dimensão vertical da *accountability* não se esgota no processo eleitoral, pois outros mecanismos de participação são também parte desse importante conceito, mecanismos esses que têm a importante contribuição tanto teórica quanto prática de retomar as dimensões da cidadania ativa e participativa e não apenas da cidadania representativa.

Se a eleição materializa o princípio representativo, segundo o qual o povo se faz representar por meio de agentes eleitos, a participação direta e pessoal do cidadão nos assuntos do Estado é o que consubstancia o princípio participativo propriamente dito.

A participação cidadã possui um caráter emancipatório em si mesma, visto que, por meio dela, "o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, soberania da qual o povo, agora, conhece senão o nome, a falsa representatividade, o falso testemunho, a falsa valorização", conforme evidencia Bonavides (2003, p. 44) em relação à democracia brasileira.

É bem verdade que existe um nexo entre Estado representativo (ou República) e dimensão do território, de modo que parece ser impossível a exclusividade da democracia direta em grandes extensões territoriais. Bobbio (1999), nesse sentido, afirma que "a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou limitado [...]".

De qualquer maneira, a participação fora do sistema de eleições é importante para complementar o sistema representativo e funciona como um remédio para conter os abusos do poder, de modo que Carvalho (2005) assevera ser a participação popular, por meio de colaboração entre sociedade e Estado, um instrumento capaz de consolidar a cidadania e a democracia de um país. O autor também diz que "se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder" (CARVALHO, 2005, p. 220).

A inserção política do cidadão na vida do seu governo por meio da participação popular é, pois, o meio de que a sociedade dispõe para assumir seu papel de promotora e autora da sua própria ordem jurídica, bem como seu papel na

condução administrativa da vida em comunidade com vistas à contenção da corrupção e promoção do bem comum.

Habermas (1995, p. 159) argumenta que os sujeitos de direitos somente assumem o papel de autores de sua ordem jurídica por meio de “direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo”.

Vê-se, portanto, que o direito fundamental à participação, que contempla ações para além do voto (como é o caso da denúncia perante o Tribunal de Contas) é a base da dimensão de *accountability* vertical. E, como leciona Arato (2002), a participação é essencial para um regime de *accountability*, porquanto seu sucesso exige pelo menos uma dimensão da democracia deliberativa.

Segundo Arato (2002), um regime de *accountability* só pode dar certo quando em consonância com a *esfera pública* e a *sociedade civil*, cujos conceitos existem conjuntamente, sendo que a noção de esfera pública se liga aos “processos parcialmente institucionalizados de comunicação que são tão importantes na política democrática”, ao passo que a ideia de sociedade civil “trata do substrato organizacional dos grupos, associações e movimentos que são necessários tanto para a generalização da experiência de comunicação como para sua influência política” (ARATO, 2002, p. 96).

O conceito de esfera pública, na teoria discursiva de Habermas (2002), caminha em sentido semelhante e oferece a possibilidade de se tecerem redes adequadas para a comunicação discursiva, orientada para o entendimento, nas quais os cidadãos poderiam formar sua opinião e defender suas vontades.

A esfera pública, para Habermas (2002, p. 280-81) é um espaço *político*, uma arena em que pode ocorrer a formação da opinião política acerca de temas sociais, por isso afirma:

A teoria do discurso conta com a intersubjetividade avançada presente em processos de entendimento mútuo que se cumprem, por um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, bem como, por outro lado, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político. Essas comunicações sem sujeito, internas e externas às corporações políticas e programadas para tomar decisões, formam arenas nas quais pode ocorrer a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para o todo social e sobre matérias carentes de regulamentação.



A esfera pública, então, pode materializar-se dentro das universidades, associações, sindicatos, partidos políticos, instituições religiosas e assistenciais, e, bem assim, dentro dos Tribunais de Contas, quando essas cortes se abrem para a sociedade civil como *locus* de participação, discussão e controle social.

Por tudo isso, entende-se que a Constituição de 1988, ao conferir ao cidadão, partido político, associação ou sindicato a prerrogativa de oferecer denúncias perante o Tribunal de Contas, institucionalizou mais uma possibilidade de participação cidadã, e, por conseguinte, mais um mecanismo de *accountability* vertical no Brasil.

Isso é de grande relevância, porque, a partir dessa abertura à sociedade, ampliaram-se as discussões jurídicas e as ações práticas do Tribunal de Contas acerca do controle social, que, além do instituto constitucional da denúncia, também inclui outras ações que promovem transparência e acessibilidade a informações, treinamento e educação do cidadão, bem como divulgação de trabalhos e de resultados de fiscalizações, de forma a viabilizar a conscientização e a participação ativa da sociedade civil.

Feitas as considerações teóricas acerca do conceito e das dimensões de *accountability*, o próximo capítulo deste estudo cuidará da análise da relação entre o papel constitucional do Tribunal de Contas do Brasil e as mencionadas dimensões, apontando-se, em especial, como essa corte pode ser instrumento de *accountability* vertical no país, auxiliando a sociedade no controle social e no combate à corrupção na administração pública.

## **CAPÍTULO IV - O TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL E VERTICAL NO BRASIL**

A Constituição de 1988, ao reconduzir juridicamente o país ao regime democrático e reconstituí-lo como um Estado defensor dos direitos humanos, institucionalizou diversos mecanismos constitutivos do que chamamos *accountability*, conceito já desenvolvido no capítulo anterior.

Assim, este capítulo tem o objetivo de analisar o papel dessa Corte no fortalecimento da *accountability* horizontal, e, bem assim, apresentar como o controle social, realizado em parceria com o Tribunal de Contas, pode ser compreendido como instrumento de *accountability* vertical no ordenamento jurídico brasileiro e na vida prática dessa sociedade.

Discute-se, nesse sentir, em primeiro lugar, as categorias constitucionais analisadas por Canotilho (2006) que fazem do Tribunal de Contas um órgão constitucional de soberania na ordem jurídica brasileira. Segundo, analisa-se o papel dessa corte no que concerne à *accountability* horizontal, bem como sua função constitucional no fortalecimento do controle social no Brasil, como instrumento de *accountability* vertical. Em terceiro lugar, discutem-se algumas práticas e programas levados a cabo pelos Tribunais de Contas de todo o Brasil que visam à interação das cortes com a sociedade civil e ao exercício do controle social. Em quarto lugar, apresentam-se considerações acerca da função do Tribunal de Contas e do controle social nas ações democráticas de contenção da corrupção, para, finalmente, apontar programas e convenções internacionais de combate à corrupção, incluindo-se aí aquelas das quais o Brasil é signatário.

### **4.1 Tribunal de Contas do Brasil como órgão constitucional de soberania**

Os elevados princípios da administração pública brasileira demonstram a importância dada a ela pela Constituição de 1988 e, por conseguinte, exigem atitudes e transformações cada vez mais pontuais para que as velhas e arraigadas

tradições patrimonialistas e clientelistas sejam substituídas por novas práticas que atendam aos interesses da sociedade e do Estado democrático de direito.

Nesse quadrante, o papel do controlador é fundamental para instruir quanto ao bom uso dos recursos públicos, mas também para punir os responsáveis nos casos de mau uso desses mesmos recursos, tendo como base o dever constitucional de prestar contas e de realizar uma gestão pública responsável.

A relevância do Tribunal de Contas do Brasil para a concretização do Estado democrático de direito fica mais evidente quando se entende que a prestação de contas da administração pública foi elevada à posição de princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, nos moldes do art. 34, VII, d:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo, regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta;
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 confere a esse Tribunal certas prerrogativas e obrigações que visam a dar operacionalidade a sua tão nobre missão no desempenho de funções de proteção de direitos fundamentais. Veja-se o que dispõem seus artigos 70 e 71:

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, assumas obrigações de natureza pecuniária.

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.

Essas nobres funções fazem do Tribunal de Contas do Brasil um órgão essencial ao Estado democrático de direito porque garante seus valores político-constitucionais, elevando-o, assim, à condição de *órgão constitucional de soberania*, categoria desenvolvida por Canotilho (1998).

Note-se que, em primeiro lugar, o Tribunal de Contas deve ser considerado um órgão de soberania porque a Constituição deixa claro que é órgão independente dos demais e apartado do Legislativo. Apesar de ser designado *órgão auxiliar* do Legislativo, esse Tribunal não se encontra subordinado àquele poder, mas possui independência funcional e financeira, tendo suas competências definidas diretamente pelo texto constitucional.

Reza a Lei Maior que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, *será* exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, não sendo facultado ao Congresso aceitar ou não tal cooperação: é obrigatória e confere suporte técnico e administrativo ao controle político do Legislativo.

Além do mais, porque suas funções são extraídas diretamente do texto constitucional, os demais órgãos e entidades controladas não podem oferecer empecilhos às suas ordens nem negar suas prerrogativas.

Segundo, fato é que essas mesmas atribuições são expressões imediatas da soberania, fazendo com que o Tribunal de Contas seja um órgão constitucional essencial por defender um princípio constitucional fundamental: a prestação de contas da administração pública. Estão sujeitos a esse dever todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, dos quais não é exceção o próprio chefe do Executivo. Com efeito, se o Presidente da República não proceder à prestação de contas, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, caberá à Câmara dos Deputados proceder à tomada de contas (art. 51, II, CF/88).

Ademais, o Tribunal aprecia as contas do Presidente, julga tanto a legitimidade quanto a legalidade das contas dos administradores públicos, fiscaliza aplicações de recursos repassados aos entes da federação pela União, aplica sanções e punições nos casos de irregularidades, e, ainda, pode sustar até mesmo a execução de atos de qualquer poder que forem financeiramente impugnados.

E, em terceiro lugar, o Tribunal de Contas deve ser considerado um órgão constitucional de soberania porque garante os valores políticos e constitucionais do Estado democrático de direito, constituindo-se um bastião dos direitos fundamentais e da democracia (MOREIRA NETO, 2005, p. 77).

Quanto aos direitos fundamentais, note-se que, na sua função de controle, o Tribunal protege, em grande medida, os direitos republicanos (direito ao patrimônio histórico-cultural, patrimônio ambiental, patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso – ver item 2.2), porque defende a boa gestão de recursos públicos. Tal proteção cabe ao Tribunal de Contas do Brasil quando este aprecia as contas do chefe do Executivo e julga as contas dos administradores públicos, bem como daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que cause dano ao erário (que é público); quando aprecia, para fins de registro, diversos atos

de pessoal; quando realiza auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional; quando fiscaliza as contas nacionais de empresas supranacionais; e, ainda, quando fiscaliza os recursos repassados mediante instrumentos do tipo convênio, acordo, ajuste e outros.

Quanto à democracia, esse é um Tribunal defensor do princípio democrático, porque, além de garantir a prestação de contas, a transparência, o princípio da separação dos poderes e os direitos republicanos, também passou a garantir, a partir da Constituição de 1988, o direito de o cidadão brasileiro exercer controle social por meio da denúncia ao Tribunal de Contas.

Isso é importante porque o ideal do Estado democrático de direito demanda cada vez mais participação popular para dar legitimidade ao agir estatal, complementar o princípio representativo e, bem assim, deflagrar instrumentos de controle dispostos pela ordem jurídica vigente.

Em relação ao controle, note-se que a democracia deve ser entendida, no sentir de Moreira Neto (2005) também como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas, processo esse que requer, sem dúvida, a participação da sociedade fora do período eleitoral.

Denota-se, finalmente, que, na teoria de O'Donnell (1998a), a existência e o exercício de mecanismos de *accountability* numa sociedade são elementos-chave para caracterizar um regime como um democracia, bem ou mal definida. Portanto, partindo-se do pressuposto de que o Tribunal de Contas revela-se um instrumento constitucional de *accountability* no Brasil, deduz-se que a concretização daqueles mecanismos por meio da atuação dessa corte é fundamental para fortalecer a própria democracia neste país.

#### **4.2 Tribunal de Contas e seu papel no fortalecimento da *accountability* horizontal**

Como já mencionado, *accountability* horizontal implica na existência de instituições estatais cujas atribuições estejam voltadas à supervisão, fiscalização e sanções legais contra ações delituosas, dentre as quais se destaca, no Brasil, o Tribunal de Contas (O'DONNELL, 1998a; AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011).

Esse Tribunal, conforme os preceitos constitucionais, é órgão que garante o princípio da prestação de contas e as funções de fiscalização de instituições e agentes públicos e de responsabilização daqueles que incorrerem em ilicitudes e ilegalidades relacionadas ao uso, guarda e administração de recursos públicos.

O termo *accountability* consta das Normas de Auditoria Governamental (NAG) como parte dos objetivos essenciais do Tribunal de Contas, qual seja, assegurar e promover o cumprimento da *accountability* no setor público, incluindo-se o apoio e o estímulo às boas práticas de gestão.

A elaboração das NAG iniciou-se em 2006 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Em 2009, após ter sido aprovada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), a proposta passou a contar com o apoio do Instituto Rui Barbosa (IRB) e com o financiamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), pelo seu componente subnacional.

De acordo com as NAG, *accountability* é obrigação que têm as pessoas e entidades, às quais foram confiados os recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade.

O termo *accountability* também é central nas Normas de Auditoria editadas pelo próprio TCU, que considera como uma das honrosas missões do Tribunal o monitoramento das relações de *accountability* estabelecidas entre os administradores públicos e o Congresso Nacional ou mesmo entre esses e os cidadãos, que delegam os recursos e poderes para que o Estado execute as ações que atendam à vontade geral de realização do bem comum, conforme a Portaria SEGECEX TCU nº 4/2010 (BRASIL, 2010).

Nos termos dessa mesma Portaria, *accountability* consiste na

[...] obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, como obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues (BRASIL, 2010).

Nesse sentir, duas palavras-chave para a compreensão da dimensão horizontal de *accountability* são responsabilidade e controle. Em relação à responsabilidade constitucional, Canotilho (1998) argumenta que esta deve ser considerada sob três premissas, quais sejam, a de que a responsabilidade pressupõe certa margem de discricionariedade; por outro lado, a responsabilidade implica em vinculação funcional a certos deveres jurídico-constitucionais; e, responsabilidade certamente articula-se com elementos de sanção jurídica, no caso de não-cumprimento daquelas tarefas constitucionais.

Com relação ao controle, há certa lógica entre seu exercício e a responsabilidade por uma tarefa atribuída a alguém, daí entender-se que o controle é correlato da responsabilidade. Por meio dos mecanismos de controle, então, pode-se aferir o cumprimento ou não de um dever e, assim, proceder aos instrumentos de responsabilização nos casos negativos.

Ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, destarte, esses dois conceitos constitucionais: responsabilidade e controle. Por um lado, porque a Constituição impôs certas tarefas e valores que não podem ser negligenciados pelos Ministros da Corte de Contas na sua atuação cotidiana, embora haja certa margem de discricionariedade na sua atuação. De outra banda, o Tribunal de Contas, ao controlar a gestão pública, há de igualmente reconhecer essa mesma discricionariedade do administrador público e, não obstante, fiscalizar os deveres constitucionais aos quais certo gestor encontra-se vinculado, aplicando-lhe as sanções cabíveis em cada caso.

Tendo a responsabilidade e o controle como categorias inerentes ao papel constitucional do Tribunal de Contas, passa-se à análise de três pressupostos básicos para o sucesso da *accountability* horizontal no caso específico desse órgão, tais como desenvolvidos por O'Donnell (1998a): o princípio da lei, a existência de profissionais qualificados e a garantia de autonomia e independência do órgão controlador.

Antes de analisá-los, porém, vale ressaltar que se entende por sucesso de *accountability* a efetiva realização de seus princípios teóricos, que, no caso da dimensão horizontal, são o cumprimento do dever de prestar contas, a fiscalização legal dessas contas e a sanção de agentes que derem causa a atos ilegais ou ilegítimos apurados nesse processo.



Assim, em relação ao primeiro pressuposto, isto é, o princípio da lei, fato é que o Tribunal de Contas somente pode exercer suas funções porque a Constituição de 1988, antes de tudo, reconhece o cidadão comum e o agente público como pessoas legais, e, portanto, detentoras tanto de autonomia quanto de responsabilidade por suas ações.

Diversos mecanismos estão elencados na Constituição de 1988, então, para dar concretude à responsabilização, pelo Tribunal de Contas, do agente público que incorrer em irregularidades, dos quais citamos a) sanções pecuniárias; b) restituição ao erário de danos que lhe forem causados; c) declaração da condição de inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes ao responsável que tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente (esta última penalidade estabelecida pela Lei Complementar nº 64/1990); d) declaração de inidoneidade do licitante fraudador para licitar ou contratar com a administração pública em casos específicos (Lei nº 8.666/1993).

Note-se que para O'Donnell (1998b) a responsabilidade do gestor é fator integrante e imprescindível do princípio da lei. Sendo assim, só existe um Estado democrático de base legal se houver, dentre outros fatores, o estabelecimento de “redes de responsabilidade e *accountability* que impõem que todos os agentes, privados e públicos, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos” (1998b, p. 50).

Embora o citado autor assinalasse apenas a responsabilização do agente público pela *ilegalidade* de seus atos, certo é que a Constituição brasileira de 1988 abrange também irregularidades que consistem em atos ilegítimos e antieconômicos. Em harmonia com o texto constitucional, a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) e suas Normas de Auditoria prescrevem que a conformidade na administração e controle de recursos implica, além de outros fatores, na satisfação dos princípios não só da legalidade, mas também da legitimidade e da economicidade.

Veja-se que, de acordo com as mencionadas Normas, os achados negativos em auditoria podem envolver irregularidades atinentes à prática de ato de gestão *ilegal, ilegítimo e/ou antieconômico*. E, assim como na LOTUCU, não só a ilegalidade,

mas também a ilegitimidade e a não economicidade são causas de julgamento pela irregularidade das contas, bem como de aplicação de multa, de forma que esses aspectos igualmente ensejam a responsabilização do agente público.

Nos julgados do Tribunal de Contas da União, dois exemplos de atos julgados irregulares por ato de gestão ilegítimo e antieconômico, com a respectiva aplicação de multa ao responsável são: a) descumprimento de termos de compromisso estabelecidos entre bolsistas brasileiros e a CAPES: por meio do Acórdão Nº 1728/2010, o TCU julgou irregular as contas de ex-aluna a quem fora concedida bolsa de estudos no exterior, na modalidade Doutorado Pleno em Psicologia, considerando a não conclusão do referido doutorado uma hipótese de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico (nos termos do art. 16, III, alínea c, da LOTCU); e b) paralisação de obras e conseqüente prejuízo ao erário: o TCU julgou irregular a Tomada de Contas Especial do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, por conta de falhas graves que provocaram a paralisação da obra, comprometendo o bom e regular desenvolvimento das ações na BR-122/CE que faz a ligação de Banabuiú a Quixadá e da BR-222/CE para eliminação de segmentos críticos na travessia urbana de Fortaleza, considerando essa paralisação da obra como prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico com injustificado dano ao Erário (Acórdão nº 243, publicado no DOU 05/10/2001).

A responsabilização do gestor e do político fortalece a própria democracia, que não deve ser entendida como um conceito abstrato, mas como uma construção histórica concretizada juntamente com os direitos de cidadania (civis, políticos, sociais e republicanos). Segundo Bresser-Pereira, (1997, 114) a construção histórica da democracia se aperfeiçoa conforme os quatro direitos de cidadania vão sendo afirmados, e, concomitantemente, os políticos vão sendo *responsabilizados* perante os eleitores.

O Tribunal de Contas, como guardião dos direitos republicanos (direito ao patrimônio público e à *res publica*), tem papel fundamental na responsabilização do agente público, portanto, que atentar contra os princípios e normas da boa e proba administração pública.

Ademais, também de acordo com o princípio da lei, entende-se que a atuação do Tribunal deve ser baseada pelo sistema de controle externo delineado pela Constituição e pela lei infraconstitucional.

Diversas leis ampliam o escopo de atuação do Tribunal de Contas do Brasil, tais como a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993); Lei de Desestatização (Lei nº 9.461/1997); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Lei nº 10.866/2004); Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais; Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004); Lei de Contratações de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005); e Lei nº 11.578/2007, que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A despeito de toda essa legislação, ainda existe no Brasil resquícios de uma atuação pública baseada não na isonomia, mas nos conchavos e preferências políticas, herança da já mencionada dominação patrimonialista e clientelista. Ainda vale, em muitos casos, o velho adágio, imputado a Getúlio Vargas: “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei”. A prática da vista grossa recíproca fere a virtude cívica aclamada pelo elemento republicano e fortalece a cultura de irresponsabilidade política. Isso, por seu turno, põe em crise a própria legitimidade do direito e do governo democrático.

Findas essas considerações, o segundo pressuposto destacado neste tópico diz respeito à qualificação dos profissionais de controle. No caso brasileiro, o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Antes de tudo, o Tribunal de Contas do Brasil tem um teor fortemente técnico. O julgamento do Congresso Nacional pode ser altamente político, mas o julgamento e a apreciação que são emanados do Tribunal de Contas demandam análises técnicas que possam subsidiar aquele outro julgamento, pois, se assim não fosse, não haveria necessidade de um órgão da envergadura desse Tribunal se sua função fosse meramente ratificar os atos dos gestores públicos.

Daí a importância de se ter profissionais qualificados para exercer uma fiscalização à altura das categorias constitucionais (aspectos financeiro, contábil, patrimonial e operacional), formada por um corpo de auditores resguardados pela estabilidade e aprovados em concurso público de provas e títulos que possa aferir, de fato, o nível de conhecimento dos interessados na carreira.

O investimento em tecnologias da informação e em boas práticas de administração também é de grande valor para fins de celeridade do processo de julgamento e apuração de denúncias. Isso porque a correção do ato ilícito depende, em grande medida, da tempestividade da ação de controle e de sanção. Ora, o julgamento pela ilegalidade de um edital de licitação, depois de a respectiva obra já haver até concluído, não tem a mesma eficácia do que teria se ele tivesse sido rejeitado ainda durante sua fase inicial!

Nada obstante, não será suficiente haver prerrogativas legais e alta profissionalização dos servidores de controle se as decisões finais forem dependentes dos interesses do poder fiscalizado. O terceiro pressuposto, então, é a autonomia e a independência do órgão controlador em relação aos demais órgãos constitucionais.

Nesse ponto, é necessário levantar a seguinte questão: ao analisar o sistema de Tribunais de Contas estabelecidos pela Constituição Federal, como esperar uma instituição fiscalizadora independente e autônoma dos “caprichos do Executivo” se aqueles que vão exercer o mais alto escalão dos Tribunais de Contas estão submetidos não somente à nomeação do Presidente/Governador/Prefeito, mas também (um terço deles) à sua escolha?

Justamente em face da grande influência do Executivo nos Tribunais de Contas, fato já destacado no capítulo histórico desta pesquisa, é que tramitam na Câmara dos Deputados duas Propostas de Emenda à Constituição: a de nº 15/2007, que altera a forma de investidura dos Ministros e Conselheiros, os quais passariam a ser submetidos a concurso de provas e títulos, e a de nº 30/2007, que propõe a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos junto a esses Tribunais.

Bastos e Martins (1996) já defendiam, quando da Constituinte de 1986/1988, que o Tribunal de Contas integrasse o Poder Judiciário, passando a ser um verdadeiro Poder Responsabilizador, cujos cargos haveriam de ser preenchidos nos moldes da carreira judiciária. Portanto, “não se indicariam amigos do detentor do poder para compô-lo, mas escolher-se-iam magistrados vocacionados para a carreira e selecionados em concurso” (1996, p. 15).

Já no entender de Fernandes (2003), seria melhor promover um concurso de provas e títulos, com base na impessoalidade e qualificação (esta última expressa

na Constituição por meio do termo “notório saber”), a partir do qual se formaria uma lista tríplice a ser submetida ao Executivo. Assim, não haveria a necessidade de mudança constitucional, caso o processo fosse conduzido pelo Legislativo, mas se abriria a possibilidade de uma melhor aferição da qualificação dos candidatos, evitando-se, em tese, a escolha por “amigos do detentor do poder”.

Contudo, é de se observar que, neste último caso, a influência do Executivo na escolha do membro do Tribunal de Contas continuaria forte e decisiva. O fato é que nem o concurso público nem a escolha pelo Executivo ou Legislativo é capaz de garantir eficácia, imparcialidade e legitimidade plena do agir do Tribunal de Contas do Brasil, enquanto a cultura da irresponsabilidade política perpetuar-se em práticas ilegais sem punição.

O mais importante seria haver, do lado dos Ministros (ou Conselheiros), um compromisso com os princípios republicano, liberal e democrático, pois, como bem defende O'Donnell (1998a, p. 51), “[...] o bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso mas ainda assim valioso, da opinião pública”.

Para o fortalecimento da *accountability* horizontal no Brasil ainda é mister haver interação entre seus diversos mecanismos (Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário e Casas do Legislativo), pois, em muitos casos, o poder de influenciar a criação de leis, a independência e a alta profissionalização de instituições, em vez de acarretar no desenvolvimento geral da instituição com vistas à concretização dos princípios de *accountability*, acaba por criar condições para verdadeiros privilégios (políticos, orçamentários etc.) e redes de corrupção internas.

É nesse sentido que O'Donnell (1998a) entende ser necessário, para a efetividade dessas instituições, a existência de uma verdadeira rede de agências em cujo ápice estejam tribunais comprometidos com *accountability*, especialmente nos casos que envolverem autoridades de posição elevada, para que as relações políticas de compadrio entre as elites não favoreçam, ainda mais, a tradição da irresponsabilidade dos “donos” do poder.

A realidade do Brasil (e de muitos países da América Latina), porém, mostra que “a impunidade reinante no plano dos escalões superiores da gestão estatal corresponde a uma quase-certeza de que as sanções existentes na legislação

punitiva não serão aplicadas”, conforme afirma criticamente Figueiredo (2012, p. 124).

Mais que isso, a descrença na validade da punição concorre também para a passividade da sociedade em relação à corrupção, de forma que muitos políticos contam com a cultura popular do “rouba, mas faz” que já manteve e continua a manter tantos líderes no poder, a despeito de sua corrupção escancarada (e impune).

Se a certeza da punição tem o condão de desestimular (ainda que não erradicar) a conduta criminosa, então é fundamental que as instâncias de controle do poder induzam a responsabilização do agente público, seja por meio de sanções legais à sua disposição, seja por meio do suprimento de informações aos cidadãos para que estes sancionem candidatos no momento das eleições com seu voto. A responsabilização do gestor que incorrer em corrupção ou irregularidade de qualquer natureza é fator indispensável para fortalecer a confiança do cidadão junto às próprias cortes ou à Administração como um todo.

[...] num ambiente em que se exige do administrador público acessos democráticos de participação, planejamento pautado pelo diálogo e busca de consensos, controle burocrático a *pari passu* ao controle democrático e transparência de todo esse processo administrativo, a responsabilidade do gestor é mera decorrência de todas as exigências que se impõem no curso do Estado Democrático de Direito (KELLES, 2007, p. 259).

Este deve ser o compromisso do Tribunal de Contas: a verdadeira e justa responsabilização de agentes públicos e o incentivo ao controle democrático realizado pelo cidadão, como necessários desdobramentos de *accountability*.

Porém, há uma questão importante a ser abordada: as ações do Tribunal de Contas serão mais proveitosas para a promoção de boas práticas de gestão se não se concentrar apenas na *punição*, que simplesmente condena o autor das irregularidades, mas não protege a sociedade contra o desperdício de recursos públicos nem garante a reparação do dano.

Por isso, alguns Tribunais do Brasil (pelo menos Goiás, Minas Gerais, Roraima e Rio Grande do Sul) preveem ou já utilizam o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), que, conforme definição do Conselheiro Antônio Carlos Doorgal de Andrada (COTTA, s/d), implica num “instrumento legal através do qual o Tribunal de Contas poderá ajustar com os seus jurisdicionados novas práticas de gestão que visem corrigir, em determinado prazo, irregularidades verificadas em denúncias ou

processos administrativos”. A ideia do TAG, segundo Ferraz (2010), é a substituição parcial do controle-sanção pelo controle-consenso, e o controle-repressão pelo controle-impulso.

Esse instrumento administrativo vai ao encontro do princípio da boa governação, pois seu foco é justamente permitir uma atuação mais eficiente e transparente da administração pública da gestão dos recursos. O TAG possibilita aos Tribunais de Contas não somente a responsabilização pura e simples do agente público, mas a prevenção e correção de irregularidades.

Não se olvide, por fim, que o papel do cidadão é importante para promover a celebração de um Termo de Ajustamento de Gestão, na medida em que suas denúncias são capazes de impulsionar a fiscalização de uma irregularidade específica.

#### **4.3 Controle social em parceria com o Tribunal de Contas como instrumento de *accountability* vertical na Constituição de 1988**

As dimensões da *accountability* vertical, tal como analisadas no tópico 3.2.2 desta pesquisa, comportam mecanismos de participação ativa do cidadão, subsidiadas por uma mídia razoavelmente livre e pelos direitos de votar, de promover reivindicações e de formular denúncias contra atos de autoridades públicas, individual ou coletivamente.

Portanto, nesse quadro todo, entende-se que a denúncia ao Tribunal de Contas é um mecanismo de controle social da administração pública, e, portanto, de *accountability* vertical no Brasil.

A Constituição Federal assim determina:

Art. 74 [...]

§ 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.

Reconhecendo-se a normatividade dos princípios e direitos constitucionais, deve-se lembrar de que todos eles, negativos ou positivos, “equivalerem a vínculos de substância e não de forma, que [...] expressam, ao mesmo tempo, os fins a que está orientado esse moderno artifício que é o Estado constitucional de direito” (FERRAJOLI, 2004, p. 22, tradução nossa).

Assim, ao estabelecer o direito de denunciar ao Tribunal de Contas irregularidades ou ilegalidades no trato da coisa pública, a Constituição revela que a

*finalidade* das ações desse Tribunal, no Estado democrático de direito, não diz respeito somente à fiscalização formal das contas públicas para fins de uma equilibrada contabilidade, mas suas ações também devem auxiliar na materialização dos princípios da democracia participativa no Brasil.

Embora as eleições sejam a principal forma de *accountability* vertical (em face de sua abrangência e periodicidade), a aproximação do Tribunal de Contas com a sociedade faz com que essas cortes sejam igualmente importantes para o fortalecimento de outras facetas dessa *accountability*, ao proporcionarem o exercício da participação popular no controle do gasto público, independente do mecanismo de sufrágio.

Cabe destacar que a inclusão de mecanismos de *accountability* vertical entre as atribuições do Tribunal de Contas do Brasil é um fator que lhe impõe algumas mudanças, tais como as listadas por Kelles (2007, p. 187):

a dialogia do discurso em vez do mero planejamento de gabinetes, a inclusão dos estratos sociais desprovidos de porta-voz nos mecanismos burocráticos de planejamento, a validade das decisões em face da legitimidade da ampliação da representação e a busca de uma identidade que possa conferir uma matriz social multicultural, na qual o Poder Público seja, de fato e de direito, o espaço, o *lócus* da soberania popular, traduzindo um projeto de convivência pacífica, que é um nucleado desses princípios.

Nessa diretiva, o papel constitucional do Tribunal de Contas consiste não só em receber e fiscalizar as denúncias que lhe são apresentadas, mas também em promover outras ações que transformem o tribunal em um *lócus* de discussão sobre assuntos públicos, de realização do controle social e de aprendizado da democracia participativa.

Em relação à denúncia, argumenta Fernandes (2003) que ela é um dos instrumentos mais importantes para conectar a sociedade a essas cortes, razão pela qual deve merecer apuração sempre que for identificada a autoria e apontados os indícios do fato. No mesmo sentir, Araújo (2010) assinala que o controle social constitui-se na ampla possibilidade de controle direto e imediato do cidadão, não sendo permitido ao Estado opor resistência à sindicabilidade por parte do cidadão.

Dito isso, anote-se que o sucesso do instituto da denúncia relaciona-se com a concreção dos pressupostos teóricos para a concretização da *accountability* vertical teorizados por O'Donnell (1998a): expressão livre da mídia no combate à corrupção; exercício do voto secreto, livre e periódico; liberdade de associação;



existência de espaços públicos abertos à interação com a sociedade civil; e direito ao acesso a informações, tanto por parte da mídia quanto de instituições públicas.

O exercício de *accountability* vertical, assim, pressupõe, para além da liberdade de expressão, o acesso e a pluralidade de informações, por meio de uma mídia razoavelmente livre.

Por essa razão, resta claro que o acesso à informação é imprescindível para auxiliar o cidadão na articulação de denúncias de atos de agentes públicos. É o que argumenta O'Donnell (1998a, p. 30): “[...] as liberdade de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular informações e mesmo denúncia de atos de autoridades públicas”.

Dessa forma, portanto, a própria viabilidade da denúncia ao Tribunal de Contas depende do exercício dos direitos de voto, reivindicação e participação política, além do acesso do cidadão e das associações representativas à informação, incluindo-se aí a informação veiculada pelos meios de comunicação.

Daí a relevância da Constituição de 1988 que instituiu, em seu artigo 5º, uma lista de direitos civis e políticos e de garantias relacionadas aos mencionados pressupostos. Ela assegura a livre manifestação do pensamento (inciso IV); a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença (inciso IX); o acesso à informação (XIV); a liberdade de associação para fins lícitos (XVII); o direito de receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (XXXIII); o direito de petição aos Poderes públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

São igualmente assegurados os direitos ao sufrágio (universal, secreto e periódico), ao plebiscito, referendo e iniciativa popular, além de reeleição, que é um instrumento de *accountability* vertical, tal como garantida pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997.

Ademais, a Constituição prevê em seu art. 31, §3º, que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade.

Quanto aos espaços de interação entre Estado e cidadão, ficou assegurada a participação popular:

a) na administração pública, para fins de reclamação, cobrança de serviços de qualidade, acesso a registros e informações, representação contra o exercício negligente ou abusivo (art. 37, § 3º);

b) no sistema de seguridade social, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregados, aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, VII);

c) nas ações e serviços públicos de saúde, em que a participação da comunidade é uma de suas diretrizes (art. 198, III);

d) nas ações governamentais de assistência social tendo como diretriz a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, II);

e) na gestão democrática da educação (art. 206, VI).

É igualmente salutar trazer à baila o art. 25 do Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, acolhido no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas:

a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;

b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;

c) de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

No plano infraconstitucional, não se pode olvidar, ainda, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que institucionalizou as audiências públicas (art. 48) – um instrumento de diálogo entre o administrador público e a sociedade para elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos – e que, ademais, prescreveu diversas formas de transparência na gestão fiscal, tais como a disponibilização das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para a consulta e apreciação da sociedade (art. 49), além da obrigação de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos da prestação de contas, parecer prévio e demais instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48).

Todo esse aparato legal e constitucional da cidadania participativa garante a própria existência legal de mecanismos de *accountability* vertical e dão suporte ao

exercício do instituto da denúncia junto ao Tribunal de Contas, munindo o cidadão comum e as associações civis de condições para detectar possíveis ilegalidades e ilegitimidades no agir estatal. Assim, provocado pela sociedade civil ou pelo cidadão individualmente, o Tribunal agirá para fins de prevenção ou correção de atos ilícitos, induzindo, se for o caso, a responsabilização de quem lhes deu causa.

Mais uma vez é importante ressaltar que a Constituição reconhece a competência do Tribunal de Contas para fiscalizar, além da legalidade, também a legitimidade e a economicidade de atos de gestão.

Ainda, assegura que a Corte poderá aplicar as sanções previstas em lei nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Conseqüentemente, a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em seu art. 16, inciso III, alíneas b e c, prevê que a prática de atos de gestão ilegítimos e a existência de danos causados ao erário por conta de atos ilegítimos ou antieconômicos são fatores que acarretam o julgamento pela irregularidade das contas apresentadas, podendo, nos termos do seu art. 58, III, ensejar a aplicação de multa.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

Dito isso e constatada a existência de variados instrumentos de participação cidadã no ordenamento jurídico brasileiro, necessário enfatizar que o sucesso da *accountability* vertical, inclusive da denúncia, reside, em grande medida, no amadurecimento da cultura de participação e contestação de uma sociedade, que faça valer, na prática, esses direitos de cidadania.

Destarte, é possível dizer que contestação e participação são dois elementos que representam a base do controle social por meio da denúncia ao Tribunal de

Contas, pois este órgão só pode cumprir sua função se o cidadão assumir seu papel na promoção de *accountability*, ao cobrar do agente público uma atuação legítima.

Como aduz Duarte Júnior (2008, p. 33) “[...] em um regime no qual as oportunidades de participação e contestação pública são mais expressivas, os mecanismos de *accountability*, por sua vez, também tendem a ser mais eficazes”.

Além disso, é importante mencionar que a participação política do cidadão completa seu ciclo no sistema de eleições. Por isso, o cidadão deve fazer o seu papel de escolher bem quem o governa, de modo que a sanção popular seja refletida na hora da votação.

Por isso, é relevante o fato de que, em ano de eleições, diversos Tribunais de Contas pelo país divulgam em seus *sites* os nomes dos gestores públicos cujas contas foram rejeitadas em decisão definitiva e dos que tiveram parecer prévio emitido pelo próprio Tribunal recomendando a rejeição de suas contas. Com essa informação, o cidadão tem mais uma ferramenta em mãos para auxiliá-lo na decisão por seus candidatos.

Assim, a atuação das agências de controle deve estar em sintonia com a atuação da própria sociedade na cobrança, premiação ou punição de agentes públicos. Uma cultura de denúncia e de cobrança popular complementa e fortalece, ainda que indiretamente, a eficácia dos mecanismos de *accountability* horizontal e vice e versa.

Mas o controle social não substitui o controle formal do Tribunal de Contas. Não se propõe que todo o trabalho desse órgão seja pautado por denúncias. Defende-se, sim, o controle social como um controle complementar, cuja eficácia vai depender, sem dúvida alguma, tanto do exercício da fiscalização e responsabilização oficiais quanto da atitude do eleitor nas eleições e no cotidiano, premiando ou punindo candidatos com seu voto, ou denunciando e dando visibilidade de suas ações pela mídia.

O ceticismo poderia levantar-se neste momento para dizer que a esfera pública no Brasil não é suficientemente ativa e desenvolvida a ponto de se ter um verdadeiro controle social no país, até porque esse não seria o interesse das elites dominantes.

No entanto, um olhar menos cético não poderá negar várias conquistas sociais resultantes da consolidação da esfera pública na sociedade brasileira cada vez mais urbana e escolarizada.

Conforme destaca Cruz (2008), a ascensão de um presidente da República oriundo da classe social trabalhadora revela que há mobilização da sociedade civil sim. E, ainda acrescentamos que, por outro lado, o julgamento de escândalos e a condenação de pessoas ligadas a esse mesmo governo, inclusive com pena de prisão, demonstra, a despeito das críticas cabíveis ao caso, a concretude do amadurecimento das instituições democráticas e dos mecanismos de controle no Brasil. Ademais, como já mencionado, a proposta da Lei da Ficha Limpa originada no seio da sociedade civil é outra conquista que traz a lume outro exemplo de sucesso da mobilização popular.

Bem assim, a atuação de vários Tribunais de Contas na abertura à sociedade como espaço em que a esfera pública é viabilizada na prática também demonstra o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, tal como será discutido a seguir.

#### **4.3.1 Tribunais de Contas em ação: modelos de atividades voltadas para o controle social**

Para que o desiderato constitucional de aproximação entre os Tribunais de Contas e a sociedade seja traduzido para a prática, as Cortes devem realizar, além de um papel pedagógico perante seus jurisdicionados, uma função também instrucional, revelado em múltiplas formas de ação voltadas para a cidadania, as quais incluem, no entendimento de Valle (2006, s/p):

[...] desde sessões de informação básica através de palestras, oficinas e outros encontros, voltados não aos agentes públicos, mas ao cidadão, passando ainda por publicações, cartilhas e outros documentos de mesma característica, podendo alcançar a elaboração de documentos ou encontros de cunho mais técnico, voltados a um segmento também de *experts* da sociedade civil, que possam contribuir com um olhar controlador.

A disseminação de informação, ademais, deve ser feita especialmente em meios eletrônicos, devido à abrangência do alcance desse tipo de comunicação. A rede eletrônica de computadores, atualmente, tornou-se um importante meio de comunicação em todo o mundo. Observe-se que, no terceiro trimestre de 2012,

registrou-se nada menos que 94,2 milhões de pessoas com acesso à *Internet* no Brasil, segundo estudo encabeçado pelo IBOPE Media (ACESSO...,2012).

Nesse tom, Boaventura de Sousa Santos (2005) alerta que, numa sociedade aberta e democrática, os Tribunais devem se aproximar dos cidadãos, de forma que a introdução da tecnologia da informação e as estratégias de modernização devem ter esse mesmo objetivo.

Vale ressaltar aqui que as fontes documentais apresentadas nesta seção foram coletadas justamente nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas brasileiros. Vejam-se, então, algumas ações representativas de como essas cortes têm proporcionado espaços e meios de comunicação para promoção da participação e controle social na fiscalização da gestão pública.

#### **4.3.1.1 Tribunal de Contas da União (TCU)**

De início, destacam-se dados e informações sobre programas do TCU voltados para o fomento do controle social de recursos federais. São fontes documentais desta seção dos relatórios anuais desse Tribunal, de 2005 a 2012, cujo recorte temporal se justifica pela data de criação da Ouvidoria (2004), principal canal do órgão para recebimento e registro de denúncias do cidadão.

Nesse sentir, a função da Ouvidoria do TCU é, além de receber denúncias de irregularidades na aplicação de recursos federais, servir de canal de comunicação em que o cidadão também possa criticar, sugerir, reclamar, pedir informações ou orientações de caráter geral. Seu acesso se dá pelo Portal do TCU, pela Central de Atendimento (0800 644 1500) ou via Correios.

Ressalta-se que, em 2011, foi lançado novo sistema de ouvidoria, chamado Sisouv Web, em cuja cerimônia de lançamento o Presidente Benjamim Zimler assim se pronunciou (BRASIL, 2012, p. 107):

É muito importante facilitar a participação do cidadão no controle da gestão pública. É o cidadão que possui a exata dimensão do sucesso ou do fracasso das medidas públicas, do mau uso dos recursos públicos e exerce papel fundamental no fortalecimento das ações de controle.

O novo sistema oferece as seguintes melhorias: a) possibilidade de o cidadão disponibilizar mais de uma forma de contato; b) capacidade de recepção de até 4 arquivos de áudio, vídeos, imagens ou documentos com tamanho de até 5MB cada; c) redução da quantidade de intervenções manuais da Ouvidoria no processo de

análise; d) eliminação de outros sistemas necessários para o tratamento das manifestações.

A tabela abaixo mostra o total de chamadas recebidas pela Ouvidoria por ano (2005-2012) e a relação das que se tratam exclusivamente de denúncias em face de indícios de irregularidades:

ANO	TOTAL de chamadas	Denúncias de irregularidades
<b>2005</b>	3145	32,4% (aprox. 1007)
<b>2006</b>	3722	1442
<b>2007</b>	4843	2105
<b>2008</b>	6104	2408
<b>2009</b>	6274	2341
<b>2010</b>	6266	2196
<b>2011</b>	6819	2750
<b>2012</b>	5365	2092

**Tabela 2** – Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria/TCU.  
Fonte: elaboração da autora.

Em relação à apreciação real das denúncias encaminhadas pela Ouvidoria, os Relatórios Anuais analisados oferecem apenas os seguintes dados: a) até dezembro de 2008, o Tribunal tinha julgado **469** processos de fiscalização relacionados a manifestações encaminhadas à Ouvidoria. Nesses processos, a maior parte dos fatos relatados pelos cidadãos – **quase 65%** – **foram considerados total ou parcialmente procedentes** pelas equipes de auditoria do Tribunal.

Analisando-se os números informados, percebe-se que a quantidade de denúncias ainda é menor do que as chamadas para fins de comunicação geral com o Tribunal, embora seja perceptível que a quantidade de participação do cidadão venha aumentando a cada ano, com reflexos inclusive no número de denúncias. De qualquer maneira, percebe-se como a Ouvidoria tem funcionado como canal de interação entre TCU e sociedade civil.

Mas a Ouvidoria não é o único programa de comunicação com a sociedade civil no TCU. Há diversas divulgações institucionais realizadas por meio do sítio [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br), do Portal Contas Públicas (criado pela Lei nº 9755/98, [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br)), Portal da Rede de Controle da Gestão Pública ([www.rededecontrole.gov.br](http://www.rededecontrole.gov.br)), Relatórios Institucionais (encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados ao cidadão por meio do Portal TCU), Revistas do

Tribunal, participação no programa de rádio Voz do Brasil (às segundas, quartas e sextas), Portal de Fiscalização dos Gastos da Copa de 2014 (acesso pelo Portal TCU), dentre outras publicações para grupos específicos (Conselhos de saúde etc.).

Mais ainda, entre os anos de 2001 e 2008, o Tribunal de Contas da União contou com um programa denominado Diálogo Público, que consistia num conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a sociedade, Congresso Nacional e gestores públicos. Suas ações direcionaram-se ao estímulo do controle social, exercido pelos cidadãos de forma direta ou por intermédio de órgãos de controle, e à orientação a gestores públicos e membros de conselhos comunitários.

No ano de 2005, foram realizadas 113 reuniões com Conselheiros de Alimentação Escolar, que têm como principal função a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, tendo sido alcançados 1.075 conselheiros. Em 2006, foi dado enfoque ao terceiro setor, abrangendo Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); Organizações Não-Governamentais (ONGs) e demais organizações da sociedade civil que recebiam transferências voluntárias do Governo Federal. No total anual foram 33 eventos (incluindo ciclos de palestras e debates), que contaram com a participação de 8.334 pessoas.

Na forma como apresentado, o Diálogo Público deve ser considerado uma arena política em que a esfera pública se materializa, proporcionando o exercício da democracia participativa nas ações de controle da gestão pública. Diante de sua importância, o TCU informou, em seu sítio eletrônico, que daria continuidade ao programa em 2013, começando pela cidade de Porto Alegre.

O reforço de mecanismos de controle que prescindem de criação ou alteração legal, e que incentive o controle social, é, sem dúvida, um avanço para a integração entre os sistemas de fiscalização no Brasil. A ampliação das capacidades de controle público não-estatal vai ao encontro, assim, da teoria apresentada na seção anterior quanto à relevância de fortalecimento do controle provindo da sociedade civil e da esfera pública, uma vez que somente o aumento do número de leis contra a corrupção não parece ser o caminho mais produtivo para a contenção desse mal.



#### **4.3.1.2 Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios**

O Brasil possui 34 Tribunais de Contas em todo o seu território: são vinte e seis tribunais estaduais, um tribunal no Distrito Federal, quatro tribunais de municípios (Ceará, Pará, Goiás e Bahia), dois tribunais com jurisdição apenas no respectivo município (São Paulo e Rio de Janeiro), além do Tribunal de Contas da União, com jurisdição em todo o território nacional.

Todos os Tribunais de Contas do país possuem seu próprio portal na *Internet*. Essa é, na verdade, a melhor forma de dar publicidade a suas ações resultados e, bem assim, atender à exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48) de que devem ser divulgados, *inclusive em meios eletrônicos*, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e outros documentos de gestão fiscal, bem como informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

São utilizados diversos canais de comunicação com a sociedade, tais como o jornal, e-books, cartilhas e revistas, cuja divulgação tem sido realizada não só de forma técnica, com linguajar específico da área de controle, mas, de forma “traduzida” para os leigos. Eis que as informações prestadas à população devem, necessariamente, ser veiculadas por meio de uma linguagem compreensível ao cidadão, pois, como poderá a sociedade se inteirar e cobrar do poder público se todas as informações lhe forem transmitidas em linguagem técnica que só é compreensível àqueles que têm conhecimento específico do assunto (contabilidade, direito, finanças, orçamento etc.)?

Concordamos com Valle (2006, s/p) quando aduz que disseminação de informações e a tradução destas em linguagem acessível fortalecem o dinamismo dos canais de comunicação e induzem a participação cidadã:

Assim, disseminar a informação de que há uma ação pública em construção, cuja transcendentalidade recomenda a participação cidadã; oferecer uma “tradução” em linguagem acessível da importância e dos dados essenciais relacionados à iniciativa; evidenciar eventuais relações de prejudicialidade entre o que se está cogitando desenvolver e outras ações públicas; tudo isso são ações que fortalecem o dinamismo dos canais de comunicação, e induzem - pelo esclarecimento, pela outorga de maior visibilidade do agir público e de controle - à participação cidadã.

Caso contrário, não se atingirá o espírito da Lei, que é levar ao cidadão informações claras, munindo-o de subsídios para avaliação do uso dos recursos públicos e, se for o caso, possibilitar possíveis reclamações e denúncias.

Ademais, os Tribunais de Contas têm realizado, por exemplo, seminários, cursos e palestras, além de disponibilizar eletrônica ou fisicamente um espaço para sugestões e críticas. O público alvo dessa iniciativa pode ser dividido em dois grupos: por um lado, os agentes públicos das entidades jurisdicionadas, visto que são eles que levam a cabo as atividades administrativas cotidianamente e, não raras vezes, possuem boa intenção, mas não tão boa formação. Por outro lado, pode-se focar nos cidadãos comuns, reunidos em organizações civis, como os sindicatos, escolas, universidades, associações de bairros e outras.

Após pesquisa nos *websites* de todos os Tribunais de Contas brasileiros, serão destacadas nominalmente neste tópico algumas ações que dão aplicabilidade ao papel constitucional desses tribunais como instrumentos de *accountability* vertical, e, portanto, como fomentadores do controle social da administração pública brasileira.

Em primeiro lugar, anote-se que os Tribunais do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e do Distrito Federal possuem programas de rádio. Já o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro possui um programa televisivo denominado “TCE-RJ Notícia”, transmitido pela emissora TV ALERJ. No Estado do Pará, há o programa de TV “É da Sua Conta Pará”, que mostra a relação entre as ações do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PA) e a vida do cidadão paraense, exibido na TV Cultura do Pará. Por sua vez, o TCE do Distrito Federal possui programa de televisão, denominado TV TCDF. Já no Mato Grosso as sessões são veiculadas também pela TV Assembleia - Canal 30 (TV aberta) e/ou Canal 16 (TV a cabo) - por meio de convênio de cooperação assinado entre a Corte de Contas e o Poder Legislativo Estadual, sendo que nesse espaço, de acordo com as informações eletrônicas coletadas, são disponibilizados também as peças publicitárias, documentários e outros programas desenvolvidos pela TV Contas, visando a instrução do cidadão mato-grossense acerca dos conceitos de responsabilidade fiscal.

Em segundo lugar, destaca-se que denúncias *online* podem ser feitas por meio dos sítios eletrônicos dos Tribunais do Distrito Federal, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), e dos TCE de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Sul e Rondônia, pelo menos.

Terceiro, vale dizer que, em sua maioria, os Tribunais de Contas não disponibilizam de forma acessível em seus *sites* os dados relativos ao oferecimento e julgamento de denúncias, que possam dar ao cidadão uma noção prática das

irregularidades questionadas e daquelas julgadas procedentes. Ressalvas devem ser feitas, porém, quanto aos tribunais dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e quanto ao TCM/RJ, que têm na página de sua Ouvidoria as seguintes informações:

a) No período de 16 junho de 2003, data da criação da Ouvidoria, a 16 de junho de 2013, dia da realização da pesquisa, foram realizadas 20.089 (vinte mil e oitenta e nove) denúncias ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, o que significa uma média de 2009 denúncias por ano. Observem-se as tabelas abaixo.

Denúncias por Enquadramento	Total	%
Procedimento Licitatório	1839	9,10
Concurso Público	1712	8,50
Contratação de Pessoal	1590	7,90
Desvio de Função	1432	7,10
Controle Interno	866	4,30
Cumprimento de Lei	832	4,10
Aplicação de Recursos	690	3,40
Contratação de Empresas	667	3,30
Outros enquadramentos	10461	52,00
Total:	20089	

**Tabela 3** – Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por enquadramento.  
Fonte: Ouvidoria TCE/RS

Denúncias por Forma de recebimento	Total	%
Internet	10621	52,86
Telefone	3474	17,29
Pessoalmente	1970	9,80
E-mail	1903	9,47
Correio	1490	7,41
Serviços Regionais	487	2,42
Fax	144	0,71
Total:	20089	

**Tabela 4** – Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por forma de recebimento.  
Fonte: Ouvidoria TCE/RS

Denúncias por Situação	Total	%
Arquivada - Apontada em Relatório de Auditoria	3609	17,96
Arquivada - Matéria Já Cadastrada	1988	9,89
Arquivada - Faltam Informações Complementares	1400	6,96
Aguardando manifestação do Controle Interno	832	4,14

Arquivada - Não é competência do TCE	345	1,71
Arquivada - DOC Não Aproveitado	324	1,61
Demanda Aguarda Informações Complementares	21	0,10
Outras situações	11570	57,59
Total:	20089	

**Tabela 5** – Quantidade de denúncias recebidas pela Ouvidoria TCE/RS por situação.  
Fonte: Ouvidoria TCE/RS

Nota-se que mais da metade das denúncias apuradas no período analisado (52%) foram recebidas por meio da rede eletrônica de computadores, o que dá a noção da importância dessa ferramenta para a viabilização do controle social nos dias atuais. Porém, não há informação acerca daquelas denúncias julgadas procedentes, do dano causado ao erário, do que foi ou será possivelmente devolvido ou mesmo se houve responsabilização de agentes públicos.

b) O quadro a seguir demonstra o número de denúncias julgadas pelo TCE de Santa Catarina nos anos de 2008 a 2012, sem, contudo, dar maiores detalhes acerca do assunto ou da forma de recebimento dessas denúncias:

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Denúncias Julgadas</b>	82	137	62	40	16
<b>Representações Julgadas</b>	239	342	275	317	67

**Tabela 6** – Quantidade de denúncias julgadas pelo TCE/SC.  
Fonte: Diretoria de Planejamento e Projetos Especiais TCE/SC

c) O TCM/RJ disponibiliza em sua página eletrônica os relatórios trimestrais e anuais de suas atividades, nos quais descreve a atuação do tribunal na apuração de denúncias e representações, dando maiores detalhes sobre o fato denunciado e o encaminhamento dado ao caso em suas sessões. Ademais, os relatórios também mostram em gráfico as chamadas realizadas para a Ouvidoria, indicando a quantidade por assunto (se informações, agradecimentos, denúncias etc.). Por exemplo, anote-se que, no ano de 2012, foram registrados 52 chamados no SIC e 232 chamados na Ouvidoria, totalizando 284 chamados, sendo 85,2% de solicitações de informações, esclarecimentos, críticas, elogios, sugestões e orientações de caráter geral e 14,8% referentes a indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

Em que pese a importância de esses tribunais de contas disponibilizarem, de forma mais acessível, os dados numéricos acerca de denúncias a eles oferecidas, note-se que a informação acima ainda é muito geral, sem a mensuração do impacto e dos resultados dessas denúncias para a administração pública. Por exemplo, não se sabe quantos agentes públicos foram responsabilizados por atos ilícitos; qual o tamanho em reais do dano ao erário apurado por meio da fiscalização provocada pelas denúncias; quanto foi possível economizar ou quanto foi ressarcido aos cofres públicos e assim por diante.

Nada obstante, além das denúncias, outras ações dos Tribunais de Contas têm agido no sentido de aproximar a corte dos cidadãos. O TCDF, por exemplo, possui a) Sala de Atendimento ao Público, que funciona durante toda a semana; b) sistema de consulta pública acerca de obras no DF denominado “Cadê minha obra?”; c) espaço do cidadão no portal do TCDF, que, além de informações gerais, inclui uma página de “Perguntas e Respostas”; e d) sistema de ouvidoria online.

O TCE do Pará possui o projeto “TCE Cidadão”, que visa a incentivar a construção da cidadania entre crianças e jovens da sociedade paraense, consistindo, entre outras iniciativas, na distribuição de material informativo entre os estudantes da rede pública de ensino estadual acerca da missão do TCE, suas prerrogativas e competências, além de meios de contato para o exercício do controle social. O seguinte depoimento de uma estudante participante do projeto ilustra o aprendizado proporcionado por ele ao jovem paraense:

Cheguei aqui e nem sabia o que era esse órgão, mas depois do que aprendemos hoje, sei o significado e a importância do TCE na minha vida e da minha cidade (fonte: [http://www.tce.pa.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1051&Itemid=58](http://www.tce.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1051&Itemid=58)).

O TCE do Estado de Goiás conta com a rede social *Twitter* (@TCEGO), além da E-Ouvidoria, um serviço de representação on-line do cidadão junto à Corte, além da ferramenta GEO-OBRAS: um software para gerenciar as informações das obras executadas em todos os órgãos da esfera Estadual, por meio do qual é possível consultar os investimentos realizados pelo Governo Estadual.

O GEO-OBRAS também é utilizado pelos Tribunais do Espírito Santo, Minas Gerais, Alagoas e Mato Grosso, cuja equipe técnica foi a desenvolvedora original do sistema.

Outro exemplo é o Portal do Cidadão criado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para que o cidadão possa intervir nas políticas públicas, definindo as prioridades da sociedade e controlando os dispêndios governamentais (<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br>). Nele é possível ter acesso facilitado a receitas, despesas, dívidas públicas, servidores, licitações e contratos, cumprimento de limites e transcrição do parecer prévio sobre as contas dos Municípios catarinenses. No mesmo sentido, há também o Portal do Controle Social da Corte paranaense ([www.controlesocial.pr.gov.br](http://www.controlesocial.pr.gov.br)), que conta, inclusive, com um gibi eletrônico com informações sobre a missão do TCE para crianças.

O Tribunal de Santa Catarina também firmou, no ano de 2004, com a ONG Transparência Brasil, convênio de cooperação técnica com intercâmbio de dados e informações, participação conjunta em eventos (seminários, conferências etc.). O convênio previu, outrossim, o desenvolvimento e a implantação de dois sistemas de informática: um referente a indicadores de desempenho administrativo de municípios do Estado relacionados a licitações públicas e o outro alusivo a um assistente eletrônico para licitações, no qual qualquer cidadão poderia checar se um procedimento estaria de acordo com a legislação (SANTA CATARINA, 2004).

Vale dizer que a Transparência Brasil, classificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, é uma organização sem fins lucrativos, não ligada à *Transparency International*, cujo objetivo é empreender ações de combate à corrupção no Brasil ([www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)).

No Estado do Ceará, o Tribunal de Contas do Estado lançou o Programa "Agente de controle", em 18 de setembro de 2009, em parceria com o Instituto Plácido Castelo, com o objetivo de fortalecer as atividades de fiscalização e promover a participação do jovem cidadão no controle social. Por isso, o programa consiste, basicamente, na apresentação de palestras em escolas da rede estadual e da rede privada. No período de setembro a outubro de 2009 foram realizadas 243 avaliações individuais com os alunos participantes, cujos resultados indicaram que 81,9% dos alunos entrevistados (sendo quase todos entre 13 e 18 anos) não conheciam o TCE Ceará antes do contato com o Programa, mas passaram a entender a importância para sua vida de serem eles mesmos agentes de controle dos gastos públicos (BARRETO, CAMELO e LEÃO, 2011).

Interessante anotar que esse desconhecimento acerca da função ou mesmo da existência do Tribunal de Contas não é algo raro. A experiência pessoal pode comprovar isso quando você diz que é servidor do TCE e as pessoas perguntam o que esse Tribunal faz. Valino (2008) tem uma intrigante história sobre isso: diz o autor que, certa vez, um cidadão o parou em frente ao TCE/PA e perguntou se ali ele poderia pagar suas contas particulares!

Retomando aos exemplos de programas, ressalta-se que no estado do Pernambuco o Tribunal de Contas instituiu o Programa “TCEndo Cidadania”, executado por sua Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, com o objetivo de desenvolver a consciência crítica do cidadão para o exercício do controle social (ANTUNES e MUZZIO, 2011). O programa é direcionado a um público diversificado envolvendo autoridades, agentes políticos, servidores públicos, estudantes e representantes da sociedade civil organizada (conselhos municipais, associações comunitárias, organizações não governamentais e o público em geral).

As seguintes constatações levaram o Programa a fazer parte dos objetivos estratégicos do TCE/PE:

- a) Distanciamento existente entre os cidadãos e o poder público, comprovado pela fraca atuação das entidades representativas da sociedade civil;
- b) Pouco conhecimento dos cidadãos do seu direito de acesso às informações sobre a aplicação dos recursos públicos;
- c) Desconhecimento por parte da população do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco;
- d) Aumento do número de casos de irregularidades nas prestações de contas dos órgãos fiscalizados;
- e) Cobrança da sociedade civil por uma atuação mais efetiva dos órgãos fiscalizadores dos recursos públicos;
- f) Demanda dos membros dos conselhos municipais por capacitações voltadas para melhoria do seu desempenho perante os seus representados etc.

Ainda faz parte desse programa o “Fórum TCEndo Cidadania”, promovido nos municípios pernambucanos, numa espécie de bate-papo sobre as políticas públicas e os meios disponíveis para o cidadão exercer seus direitos de cobrança e controle social na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Participam autoridades

municipais, membros de organizações sociais e cidadãos comuns, sendo que no período entre 2006 e 2009 o programa atingiu um grupo total de 3353 participantes.

Por derradeiro, destacam-se aqui duas ações do Tribunal do Mato Grosso no fortalecimento do controle social no estado: as audiências públicas sobre o resultado de políticas públicas e o programa Consciência Cidadã.

A primeira audiência pública foi realizada, em 2008, com a associação de moradores da região norte de Cuiabá, enquanto a segunda e a terceira foram realizadas em 2009 com secretários estaduais e municipais de saúde e educação, conselhos de educação e saúde, conselhos do FUNDEB e consórcios intermunicipais de saúde, totalizando 1259 pessoas (VUOLO, 2011).

Já o programa Consciência Cidadã consiste na visita a municípios polo do interior do estado e no diálogo entre conselheiros e cidadãos (tira-dúvidas acerca das ações e da missão constitucional do TCE). Da análise do referido programa no período de 2006 a 2009, Vuolo (2011) apresenta a eficácia social do programa a partir dos seguintes impactos verificados:

- a) Elevação do número de denúncias realizadas ao TCE/MT;
- b) Aumento do acesso ao portal [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br);
- c) Participação das universidades dos municípios visitados ao TCE /MT;
- d) Aproximação do TCE/MT dos segmentos de base da sociedade civil (100% de participação das associações de bairros nos eventos realizados em 2008 e ago. 2009);
- e) Disponibilização do Glossário e das Perguntas e Respostas do Cidadão no portal eletrônico.

Na esteira de todo o exposto, ainda é preciso analisar a importância, para Tribunais de Contas, das Ouvidorias que, talvez, sejam a mais expressiva ação para o controle social: a uma porque facilita o processo de captação de informações, críticas, sugestões e, principalmente, de denúncias por parte da sociedade; e, a duas, porque fortalece o papel dos Tribunais de Contas como interlocutores da democracia participativa, pois, para além da função informativa ou de recebimento de denúncias, abre espaço para a construção de um locus democrático de discussão em prol da boa governança.

As Ouvidorias devem ser um canal permanente, transparente e efetivo para que haja maior confiança do cidadão perante dos Tribunais de Contas, no que con-



cerne tanto ao fornecimento de informações verdadeiras quanto ao apropriado encaminhamento das denúncias e reclamações oferecidas.

Finalizando este tópico, observa-se que a Ouvidoria e todas as demais ações citadas aqui demonstram que os Tribunais de Contas têm dado passos relevantes, no sentido de se fortalecerem como instrumentos de *accountability* vertical no Brasil, ainda que de forma desigual e restrita. Desigual e restrita porque as ações empreendidas no sentido de aproximar as cortes de contas da sociedade são mais abrangentes e efetivas em uns Tribunais do que em outros - deveras, a abertura do Tribunal de Contas ao cidadão depende, na prática, da postura específica de cada corte nesse sentido.

De qualquer maneira, todas as iniciativas citadas acima têm um fio condutor em comum: a visão de que a concretização da democracia é um processo de aprendizagem que deve incluir cada vez mais o cidadão, removendo os obstáculos à sua efetiva participação na vida do Estado. E isso deve abranger não apenas o voto, mas também a participação cidadã na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

E não há participação sem transparência, interação, debate plural e até mesmo vontade das instituições públicas. Daí a importância do engajamento dos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios em programas e atividades que ofereçam transparência e disponibilidade de informações públicas, seja por meio de dados eletrônicos, seja mediante contato pessoal com o cidadão. Ora, como já mencionado, *retro*, se a população permanece alheia aos processos de decisão e às informações que deveriam ser públicas, ela ficará à mercê de propagandas dirigidas e das possíveis falácias dos detentores do poder. E, assim, restará incapacitada para exercer propriamente os mecanismos de *accountability* vertical previstos em lei – tais como a denúncia ao Tribunal de Contas e as eleições, visto que sem informação plural reduz-se a possibilidade de avaliação de candidatos no momento eleitoral, bem como se diminuem as condições do cidadão de fiscalizar as ações públicas ao seu redor.

Dado o fato de que as ações analisadas acima têm o condão de aproximar o cidadão do setor público e de possibilitar a discussão, a crítica e o controle social, pode-se afirmar que as ouvidorias, os programas de interação com a sociedade (escolas, conselhos municipais, universidades etc.), a sala de atendimento ao

público (do TCDF) e congêneres são, além de instrumentos de fomento à *accountability* vertical, também arenas em que a esfera pública é viabilizada na prática, no sentido proposto por Habermas (2002), isto é, espaços *políticos* em que pode ocorrer a formação da opinião política acerca de temas sociais.

Para Habermas (2002, p. 281), os processos de entendimento mútuo se cumprem não somente na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, mas também, “por outro lado, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político”.

Essa interação entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil, ao possibilitar um espaço para comunicação, formação da opinião pública e fortalecimento do controle social, harmoniza-se com os princípios da democracia procedimentalista proposta por Habermas, já que esta se manifesta na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades efetivas de aprendizado da democracia e de participação nos processos decisórios.

Ademais, como explica Arato (2002, p. 91), um regime de *accountability* só pode dar certo quando em consonância com a esfera pública e a sociedade civil, visto que “*accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes [...] respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem” é a única conexão que a lei positiva pode oferecer para a relação entre representantes e representados.

Por derradeiro, entende-se que a esfera pública viabilizada pelos Tribunais de Contas do Brasil, assim, são instrumentais para a concretização do ideal democrático como *processo de controle de agentes públicos*, pois, como explica Moreira Neto (2005), tal ideal exige uma preparação cívica do cidadão, isto é, o exercício contínuo da democracia, o fomento à discussão de temas de interesse comum, a tomada de decisões em grupo e a prática de divulgação de informação por órgãos públicos – todas essas funções das Ouvidorias e dos demais programas de interação entre Tribunais e sociedade.

#### **4.3.2 Controle social e combate à corrupção**

Um dos necessários desdobramentos da noção de *accountability* na atuação do Tribunal de Contas é o combate à corrupção na administração pública. O

conceito de corrupção em que se baseia a presente reflexão já foi apresentado no item 2.4.1, mas vale lembrar que aqui se remete às ilicitudes praticadas por agentes públicos, eleitos ou não, em afronta a normas legais, a princípios constitucionais ou a direitos fundamentais do cidadão.

O artigo 70 da Constituição Federal institui três princípios basilares da atuação do controle externo: legalidade, legitimidade e economicidade. Com base nas novas teorias de interpretação constitucional do paradigma neoconstitucionalista, tais princípios possuem normatividade plena, tal como as normas positivas.

No mesmo sentido, Bonavides (2005, p. XVIII) afirma que as novas reflexões constitucionais fizeram com que o princípio deslocasse a regra, a legitimidade a legalidade e, bem assim, a Constituição a lei, de forma a “estabelecer o primado da dignidade da pessoa humana como esteio de legitimação e alicerce de todas as ordens jurídicas fundadas no argumento da igualdade, no valor da justiça e nas premissas da liberdade, que concretizam o verdadeiro Estado de Direito”.

Nesse contexto, o combate à corrupção é uma forma de se concretizar o elevado princípio da legitimidade para a promoção da dignidade da pessoa humana num país tão marcado pela injusta distribuição de renda e pela ineficiência administrativa que afeta, em grau mais profundo, as parcelas mais pobres da população que dependem do Estado para a garantia de direitos básicos (saúde, educação, moradia).

Ações de combate à corrupção são também essenciais para a concreção dos princípios da boa governação, princípios esses que devem estar na pauta do governo, da política e das instituições democráticas, como o Tribunal de Contas do Brasil.

Se a existência e o exercício dos mecanismos de *accountability* caracterizam um regime político como mais ou menos *democrático* (O'DONNELL, 1998a), a aplicação dos esquemas procedimentais e organizativos da boa governação são relevantes para categorizar se a condução dos assuntos do Estado está sendo carregada de forma mais ou menos *responsável*.

Como já mencionado anteriormente, esses esquemas procedimentais e organizativos da boa governação, tal como teorizados por Canotilho (2006), incluem processos de decisão claros, atuação transparente e responsável por parte das

instituições públicas, primado do direito na gestão dos recursos (financeiros, patrimoniais, naturais, humanos etc.) e, bem assim, incluem a elaboração e a aplicação de medidas específicas para a prevenção e combate à corrupção.

Diante do exposto, entende-se que a atuação da Corte de Contas com base nos princípios da boa governação (como transparência, democracia participativa e primado do direito), é um possível caminho para maior participação popular e, por conseguinte, para o fortalecimento de ações de contenção da corrupção na administração pública.

Ademais, a falta de controle eficiente é justamente uma das causas apontadas por Silva (1995) para permanência da corrupção na política e na administração do Brasil. Essa ausência de controles adequados ligada a uma cultura de tolerância com o fenômeno da corrupção torna o combate a esse problema uma questão ainda mais complexa.

A solução para o exercício eficaz de controle parece não estar simplesmente na criação instituições de fiscalização por meio de leis. Avritzer e Filgueiras (2011) argumentam que a legislação que dispõe sobre formas de controle externo aumentou enormemente desde a redemocratização e as instituições de controle (interno e externo) proliferaram-se na administração pública desde então. Note-se que a Lei Orgânica do TCU é quase simultânea ao *impeachment* do Presidente Collor e a Lei de Licitações, de 1993, um resultado de um escândalo relacionado ao orçamento ocorrido no início dos anos 90.

Nada obstante, a mídia continua a dar conta de variados escândalos políticos, sem aumento proporcional no número de condenações, quer administrativas, quer judiciais, o que acaba por atestar a ineficiência desses meios, principalmente quando os acusados são políticos ou servidores de altos na pirâmide do poder. O julgamento do Mensalão, em 2012, foi, por isso mesmo, um caso emblemático no combate à corrupção no Brasil, por conta de condenação de agentes públicos do alto escalão pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil.

Por outro lado, poucas novidades legislativas parecem estar relacionadas diretamente ao controle público não-estatal. Dentre elas destacamos: Lei de criação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui a audiência pública e os mecanismos de transparência, e o Estatuto das Cidades, que institui o orçamento participativo em nível municipal.

Quando, porém, o aumento do controle administrativo, a ampliação do número de leis e a criminalização da corrupção se mostram incapazes de oferecer respostas definitivas ao fenômeno, o resultado é “um processo de deslegitimação da política e de naturalização da corrupção na dimensão do Estado brasileiro” (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2001, p. 28). Como consequência, reforça-se a ideia de que a corrupção é algo “natural” da sociedade brasileira, a população perde a confiança nas instituições públicas, e o Estado passa a representar para a cidadania ou um fardo ou um padrinho, que, de forma alguma, consegue proporcionar o bem a todos.

Daí porque o controle social seja tão relevante: a uma, porque pluraliza os olhares fiscalizadores e as formas de contenção da corrupção; a duas, porque contribui para a formação de uma cultura de cobrança de direitos e não de favores por parte da sociedade, que deixa de ver o Estado como tutor ou como um “mal necessário”; a três, porque induz outros tipos de controle (judicial, administrativo) para fins de responsabilização de agentes públicos corruptos; e, finalmente, porque seus resultados podem interferir nas eleições seguintes, quando os eleitores poderão “responsabilizar” candidatos com suas escolhas eleitorais.

O controle social também pode desmitificar a ideia de que a corrupção é natural do brasileiro, no sentido de que, ao tomar frente em ações anticorrupção, o cidadão reconhece-se como agente de mudança de práticas e de pensamentos no seio de sua própria sociedade.

Ante o exposto, é de notar que a defesa de um controle público não-estatal vai ao encontro da mudança ocorrida no Estado democrático de direito, que desloca seu eixo juspolítico do Estado para a sociedade (MOREIRA NETO, 2008).

Explica-se: se antes toda referência à fiscalização governamental era imputada apenas às instituições estatais de soberania, tais como os Tribunais de Contas, agora os instrumentos de controle tendem a ser cada vez mais compartilhados com a sociedade, por meio de canais de comunicação e denúncia dos cidadãos.

Esses espaços compartilhados, públicos mas não-estatais, realizam-se por meio de processos deliberativos e discursivos que tomam forma na esfera pública. A principal dimensão da esfera pública é “a desvinculação entre o exercício do poder e a discussão sobre o conteúdo das decisões tomadas pela autoridade política”

(AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011, p.15). Com isso se quer destacar que o conceito de esfera pública implica numa ruptura entre esta e o Estado, que passam a se constituir de duas dimensões separadas.

É por meio da esfera pública, portanto, que o controle público não-estatal toma corpo e pode materializar-se na vida política de uma sociedade. Se os controles baseados em *accountability* horizontal (controle administrativo-burocrático e judicial) tem sua atuação definida principalmente pelo conceito de legalidade imposta ao Estado, o controle realizado com lastro em *accountability* vertical, por sua vez, fundamenta-se, sobretudo, nos princípios da democracia participativa, vindicando atitudes responsivas e responsáveis perante a sociedade.

A avaliação e o controle da atuação pública, nesse caso, não provêm de instâncias estatais, mas da sociedade civil, que faz valer sua opinião e vontade em processos deliberativos realizados na esfera pública, por meio de uma rede de comunicação.

Partindo-se da noção de Avritzer (2000) de que na esfera pública os indivíduos são capazes de deliberar sobre questões políticas e adotar estratégias que tornem as autoridades políticas sensíveis a essas deliberações, então o combate à corrupção, como um fenômeno político, encontra na esfera pública o *locus* adequado para deliberação. Embora a concepção habermasiana de esfera pública seja eminentemente informal, é possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa, contando, portanto, com a participação das instituições públicas.

Neste trabalho, entende-se que os espaços públicos de interação do Tribunal de Contas com a sociedade civil formam arenas de comunicação em que a esfera pública, no sentido já apresentado, igualmente toma forma prática. Isso ocorre, por exemplo, quando a Corte de contas promove seminários e debates para conselhos, universidades e escolas; quando realiza parcerias com organizações não governamentais ou quando disponibiliza um canal de comunicação direta com o cidadão, como é o caso das Ouvidorias.

Esses atores (professores e alunos universitários, conselheiros municipais, agentes públicos e cidadãos em geral) podem se tornar, nessa perspectiva, parceiros do Tribunal de Contas do Brasil no combate à corrupção, na medida em que denunciam ou trocam informações públicas, subsidiando processos de

fiscalização e responsabilização legal de agentes públicos, já que as sanções legais não cabem à própria sociedade em si, mas às agências públicas de controle.

Por sua vez, em relação à denúncia vale a ressalva de que a participação direta do cidadão cinge-se à provocação do respectivo tribunal de contas, enquanto a fiscalização específica do ato denunciado e a devida responsabilização ficam a cargo do controlador externo – diferentemente do que acontece no sistema do Tribunal do Júri, por exemplo, quando a participação do cidadão é efetivada diretamente na tomada de decisão. Muito embora, é importante notar que o cidadão ainda pode “responsabilizar” agentes políticos envolvidos em irregularidades, se for o caso, perante as urnas, no momento das eleições.

Do exposto decorre que os Tribunais de Contas têm diante de si, juntamente com outras instituições democráticas, o papel de elevar a confiança do cidadão no setor público. Isso não é, de maneira alguma, uma questão fácil nem imediata, mas um processo contínuo e demorado que passa pela abertura das Cortes de Contas ao cidadão, bem como pelo necessário desenvolvimento e modernização do seu sistema de fiscalização, pelo aperfeiçoamento do controle do equilíbrio dos gastos público e pela responsabilização mais eficiente dos gestores inidôneos.

#### ***4.3.2.1 Combate à corrupção: relações internacionais do Brasil e modelos estrangeiros***

Na última sessão deste trabalho, ainda é necessário trazer a lume que a luta contra a corrupção no mundo tem assumido proporções transnacionais, num esforço conjunto entre nações e organizações para combater esse mal que atravessa fronteiras e traz prejuízos em escala global, e não apenas local.

O Brasil, por exemplo, assinou, em 9 de dezembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro daquele mesmo ano. A Convenção tem como objetivo promover e fortalecer medidas para prevenir e combater a corrupção, facilitando a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra o problema. Objetiva também promover obrigatoriamente a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos e as práticas de *accountability* – traduzida para o português como a obrigação de “render contas”.

A mencionada Convenção exige de cada Estado Parte pelo menos a garantia de: a) existência de um ou mais órgãos encarregados de prevenir a corrupção, que

gozarão da necessária independência e qualificação de pessoal para o desempenho da função; b) promoção da integridade, honestidade entre seus funcionários públicos, os quais deverão ser contratados com base nos princípios da eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão; c) existência de medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções; d) participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção (BRASIL, 2006).

O Brasil assinou também a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos, ratificada pelo Brasil em 24 de julho de 2002. Da análise do Relatório da comissão de peritos do mecanismo de acompanhamento da implementação dessa convenção (terceira rodada), transparece que a legislação do Brasil já contempla amplamente as disposições acerca dos mecanismos contra a corrupção (OEA, 2011).

Nada obstante, parece deixar a desejar ainda no aspecto do fortalecimento da participação cidadã nos sistemas para contratação de obras públicas. Isso porque, segundo o Relatório, o país nada referiu em relação à medida recomendada pela Comissão para que contemplasse a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações e facilitando e incentivando atividades de controle da execução do contrato por parte dos cidadãos.

De outra banda, porém, merece destaque o fato de que a Lei de Acesso à Informação contemplou a recomendação de se fortalecer os sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, ao inserir na Lei nº 8.112/1990 a seguinte regulação:

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.



Por seu turno, traz-se à baila também que, no ano de 2003, durante o Encontro Luso-brasileiro de Tribunais de Contas, os representantes de Portugal e do Brasil aprovaram a Declaração do Estoril, mediante a qual os respectivos Tribunais de Contas reafirmaram a indispensabilidade desses entes de controle ao regime democrático de direito, como fiscalizadores da gestão pública, em nome do povo e no interesse dos contribuintes. Assim, comprometem-se a bem servir a sociedade mediante combate à ilegalidade, corrupção e desperdício de dinheiro público.

Feitas essas considerações, passa-se agora a destacar os seguintes modelos estrangeiros de controle: Tribunal de Contas Europeu, Organismo de Luta Antifraude da União Europeia e o Conselho de Prevenção à Corrupção.

A União Europeia (EU) conta com uma entidade superior de fiscalização orçamentária denominada, em português, de Tribunal de Contas (*European Court of Auditors*, em inglês), que hoje tem sua sede em Luxemburgo. Foi instituído pelo Tratado de Bruxelas, de 22 de Julho de 1975, tendo entrado funcionamento em outubro de 1977. O Tratado de Maastricht (1992) instituiu o Tribunal enquanto instituição de pleno direito.

Segundo o Tratado sobre o Funcionamento da UE, o Tribunal de Contas é composto por um nacional de cada Estado-Membro, sendo formado pelo colégio, por câmaras e comitês, com um presidente e um secretário-geral. As câmaras têm a função de preparar pareceres e relatórios adotados pelo Tribunal, enquanto os comitês tratam as matérias não cobertas pelas câmaras. A função desse Tribunal é examinar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garantir a boa gestão financeira, assinalando, se for o caso, quaisquer irregularidades.

Interessante destacar que não há referência à participação direta da sociedade nas suas atividades, que seja listada no mencionado Tratado ou em seu Regulamento Interno. Há apenas menção ao direito de acesso aos documentos, conforme artigo abaixo transcrito (UNIÃO EUROPEIA, 2010).

Art. 35. Segundo os princípios de transparência e de boa administração e sem prejuízo do nº 2 do artigo 143 e do nº 1 do artigo 144 do Regulamento Financeiro, qualquer cidadão da União e qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro tem o direito de acesso aos documentos do Tribunal nas condições definidas pela decisão que cria regras internas relativas ao tratamento dos pedidos de acesso aos documentos na posse do Tribunal.

Diferentemente do Tribunal de Contas do Brasil, o órgão europeu não tem qualquer poder de sanção, sendo que, para esse efeito, existe o Organismo Europeu

de Luta Antifraude (OLAF). Mesmo assim, é de se notar que ambas as entidades funcionam como instrumentos de *accountability* no âmbito da União Europeia.

Por um lado, o Tribunal de Contas Europeu responde pela dimensão horizontal de *accountability* pelo fato de ser uma instituição legalmente habilitada para controle e fiscalização das demais entidades e, por outro lado, a OLAF dá operacionalidade aos mecanismos de sanção e responsabilização de agentes responsáveis por ações delituosas, além de funcionar como instrumento de *accountability* vertical, por ser parceira do controle social na recepção e análise de denúncias pelo cidadão.

Percebe-se, a partir da análise do sítio eletrônico da OLAF, uma preocupação primordial com os resultados das ações da organização para os cofres públicos da UE. Logo na primeira inicial do portal encontra-se em destaque a seção “OLAF em números”, na qual se demonstra que, como resultado de 3.500 investigações desde 1999: a) 355 indivíduos receberam sentença de prisão que totalizaram 900 anos; b) mais de um bilhão de euros foram restituídos (com exceção de penalidades financeiras); e c) em média recuperaram-se 100 milhões de euros por ano.

Por sua vez, em Portugal existe um Conselho de Prevenção à Corrupção. Naquele país, esse Conselho é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas, cujo objetivo é desenvolver atividades em todo o país no domínio exclusivo da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Para tanto, a Lei nº 54, de 4 de setembro de 2008, lhe dá as seguintes incumbências a) recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção; b) acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela administração pública e setor público empresarial para a prevenção e combate da corrupção e avaliar a respectiva eficácia; c) dar parecer, quando solicitado pela Assembleia da República, do Governo ou dos demais órgãos sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais, de prevenção ou repressão da corrupção (PORTUGAL, 2008).

Além disso, o Conselho de Prevenção à Corrupção também colabora na elaboração de códigos de conduta de instituições, na promoção de ações de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles fatos ou situações.

Reconhecendo a importância da mobilização da própria sociedade nas ações de combate à corrupção e, bem assim, que esse mal afeta a cada um diretamente, o presidente do CPC de Portugal, Guilherme D'Oliveira Martins, assim se manifestou na sessão de abertura da Conferência “Estado, administração pública e prevenção da corrupção”, realizada em 18 de outubro de 2011:

Temos consciência de que não existem soluções fáceis e imediatas para resolver o problema da corrupção, que é vasto e muito complexo. Mas acreditamos que se pode e deve fazer muito mais. Para isso, pretendemos mobilizar não só as entidades e instituições, públicas ou privadas, mas também os cidadãos em geral, no sentido de se abrirem as consciências para a verificação de que a corrupção não é algo que apenas diz respeito aos outros, que não nos afecta directamente. A corrupção tem custos pesadíssimos e afecta toda a sociedade de uma forma transversal. Mina a confiança dos cidadãos para com as suas instituições e os respectivos titulares de responsabilidades (DISCURSO..., p. 10, 2011).

Os exemplos descritos acima demonstram que a preocupação com o combate à corrupção não é algo exclusivo da nação brasileira e nem tampouco uma questão apenas nacional de cada país. Os esforços são também conjuntos (transnacionais) e todos contam com a participação da sociedade, de uma forma ou de outra, pois se reconhece que a corrupção é um problema que traz prejuízos a cada um e a todos coletivamente e, bem assim, reconhece-se que o olhar fiscalizador da população pode colaborar com as ações de retenção de delitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Defendido desde o Brasil Império, o ideal do Tribunal de Contas foi concretizado com a promulgação da Constituição republicana, em 1891. Suas atribuições, que no início eram simplesmente liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, foram gradativamente ampliadas ao longo do tempo.

Essa ampliação, contudo, não ocorreu de forma linear. A pesquisa histórica mostrou que o Tribunal de Contas do Brasil sofreu os reflexos da alternância entre períodos de maior abertura democrática e períodos de autoritarismo, além de forte influência do Poder Executivo. Por exemplo, foi narrado neste trabalho que, logo após a instalação do Tribunal, esse órgão considerou ilegal a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca, feita pelo Presidente Floriano Peixoto. Este, por sua vez, mandou redigir decretos que importavam na retirada da competência do TCU para impugnar despesas julgadas ilegais, postura essa que deixou o Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, tão inconformado a ponto de demitir-se do cargo.

Outra situação digna de nota é a diminuição constitucional das atribuições do Tribunal sofrida durante o Estado Novo, na ditadura de Getúlio Vargas, com a supressão constitucional da atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais. Os dados oficiais do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2008b) corroboram o fato de que não houve quaisquer relatórios sobre as contas do governo no ano de 1937, “por razões políticas”, como descrito no próprio relatório.

O fato é que a diminuição dos poderes do Legislativo e, bem assim, o papel meramente ilustrativo de uma Constituição, quando substituída pelo mando personalista e autoritário do chefe do Executivo, são fatores suficientes para sufocar órgãos constitucionais democráticos que visem ao controle de atos de agentes públicos.

Em harmonia com Afonso da Silva (2001, p. 731), entende-se que o Tribunal de Contas segue a situação política do Poder Legislativo, razão pela qual, quando esse poder é sufocado pela diminuição de seu significado político, o Tribunal de Contas sofre em grau mais profundo, pois:

[...] o princípio da prestação de contas da administração pública (...) só tem eficácia de princípio do Estado democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o

cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

Com a promulgação na Constituição de 1988, após o período da ditadura militar que durou até meados da década de oitenta, o Tribunal de Contas transformar-se-ia, então, num órgão constitucional de soberania, isto é, um órgão independente e autônomo, garantidor do princípio da prestação de contas (fundamental para as democracias), além de defensor de direitos fundamentais, da democracia e dos princípios constitucionais.

Esses mesmos conceitos jurídicos, quais sejam, *direitos fundamentais*, *princípios constitucionais* e *democracia*, foram analisados, neste estudo, sob o paradigma jurídico do neoconstitucionalismo, que propõe uma noção valorativa do direito e eleva a Constituição à condição de norma suprema, fazendo com que seus princípios recebam força de norma jurídica.

Demonstrou-se, nessa toada, que o reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais implicou no entendimento de eles deveriam balizar a atuação estatal em toda a sua amplitude, fato esse que atinge a própria natureza da democracia.

É o que aduz Ferrajoli (2003), quando diz que a subordinação da lei aos princípios constitucionais introduz uma dimensão material à *democracia*, porquanto os princípios e direitos estabelecidos pela Constituição funcionam como obrigação e proibição aos poderes da maioria, de modo que, reconhecidos como o núcleo intangível do direito, nenhuma maioria, nem por meio do instituto da representação, pode negar tais direitos a quem quer que seja.

Portanto, a noção de que a Constituição passa a regular todo o ordenamento jurídico e a conferir uma dimensão material à democracia subordina todas as funções do poder aos princípios constitucionais.

O Tribunal de Contas, nesse cenário, deve ser entendido como um órgão que não somente está subordinado pela moldura dos princípios constitucionais, dos direitos fundamentais e da democracia, como deve ser, sobretudo, um órgão garantidor e defensor desses mesmos valores.

Da análise da Constituição Federal de 1988, então, percebe-se que o Tribunal de Contas é defensor dos direitos fundamentais porque, ao fiscalizar a boa gestão e aplicação dos recursos públicos, defende, especialmente, os direitos republicanos. Ora, a fiscalização das contas dos gestores, dos atos de pessoal, de instrumentos

contratuais diversos e a possibilidade de realizar inspeções e auditorias na administração permitem a atuação direta da Corte na defesa do direito ao patrimônio público e à *res publica*. Recorde-se que, conforme conceitua Bresser-Pereira (1997, p. 101), os direitos republicanos são aqueles que todo cidadão possui de que “o patrimônio público — seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso — seja efetivamente público, ou seja, de todos e para todos”.

O Tribunal de Contas é também defensor da democracia porque, além de garantir a prestação de contas, a transparência, o princípio da separação dos poderes e os direitos republicanos, também passou a garantir, a partir da Constituição de 1988, um mecanismo de participação do cidadão na vida do seu Estado, exercendo o controle social por meio do instituto da denúncia.

Abriu-se, portanto, um caminho para que o controle externo evoluísse para uma fase em que ultrapasse a fronteira da forma. Vale lembrar que essa perspectiva social do Tribunal de Contas só foi instituída em 1988, em seu artigo 74, § 2º – em nenhuma Constituição de outrora as funções desse órgão eram permeáveis ao controle do cidadão.

Essa abertura para a participação do cidadão é benéfica não só para o fortalecimento da cidadania, mas também para as próprias cortes de contas, pois, conforme entende Moreira Neto (2005), a sua legitimidade é reafirmada com a abertura direta à cidadania e sua responsabilidade política é acrescida com o dever de atuar por provocação da sociedade.

Em relação aos princípios constitucionais, as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas igualmente o fazem um órgão capaz de concretizar princípios fundamentais como legalidade, legitimidade, publicidade, moralidade, eficiência, democracia participativa, transparência, responsabilidade, prestação de contas e *accountability* – todos eles princípios que decorrem do conceito-chave da boa governação, entendida por Canotilho (2006) como a governança responsável, baseada no princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, com foco na satisfação dos interesses da coletividade, envolvendo todas as funções do poder.

Com isso, esta pesquisa procurou demonstrar que as novas atribuições do Tribunal de Contas superaram a noção de que o controle realizado por ele seria meramente sobre a legalidade dos atos, por meio da fiscalização contábil das contas

públicas. A própria Constituição Federal de 1988 incumbe o Tribunal de Contas também da análise da legitimidade e da economicidade nas suas fiscalizações, as quais passam a ser de natureza não só contábil, como igualmente de natureza financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Ante o exposto, defende-se que o Tribunal de Contas do Brasil é um órgão essencial para concretização de um Estado Democrático de Direito comprometido com os princípios constitucionais. Note-se, com já dito, que esse paradigma de Estado convoca todas as funções do poder a trabalhar para a construção de uma noção substantiva do direito e da democracia, noção essa que, conforme leciona Ferrajoli (2004), implica em colocar os direitos da pessoa humana como molde e limite para a atuação estatal.

Na difícil concretização de um Estado Democrático de Direito comprometido com os princípios constitucionais, a legitimidade mereceu especial destaque na pesquisa. Moreira Neto (2008) aduz que a própria expressão “Estado democrático de direito” remete ao elemento da legitimidade, ao garantir o princípio democrático como pilar do Estado, ao lado da legalidade, expressa no termo “de direito”.

A legitimidade, então, ao ser incorporada no ordenamento jurídico brasileiro no tocante ao controle externo da coisa pública (art. 70 CF/88), conduziu o Tribunal de Contas a um exame fiscalizatório que superasse, como já dito, a mera formalidade, e levasse em consideração outros princípios jurídicos no momento da análise das contas, como por exemplo, o princípio da economicidade, e outras questões práticas, como o dano injustificado ao erário.

Ainda, o princípio da legitimidade é fonte exegética para a constitucionalização do instituto da denúncia, uma vez que a legitimidade do agir estatal no Estado democrático de direito não pode prescindir do controle da sociedade, por meio da viabilização da democracia participativa.

Outro princípio chave desenvolvido neste estudo foi *accountability*, também relacionado à boa governação e que remete, principalmente, às noções de controle do poder, transparência, prestação de contas e responsabilização. *Accountability* foi, inclusive, adotada pelo ordenamento jurídico com a adesão do país à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 9 de dezembro de 2003, cujos objetivos incluem, a promoção obrigatória da devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, assim como as práticas de *accountability* – traduzida para o português como a

obrigação de “render contas”. E consta também da ISSAI 20 (*Principles of transparency and accountability*), norma da INTOSAI, organização internacional da qual o Brasil é membro fundador.

Dedicou-se um capítulo deste trabalho para demonstrar o conceito e as dimensões de *accountability*, bem como para traçar a evolução do controle do poder nas democracias modernas. Com efeito, a necessidade de controle dos ocupantes do poder foi fundamental na construção das democracias representativas modernas, que teve como expoentes John Locke, na Inglaterra do século XVII, além dos Iluministas franceses e federalistas americanos no século XVIII.

A Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 15, como fruto desse pensamento, já prescrevia que a sociedade tinha o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração, influenciando a criação de mecanismos de controle e de prestação de contas nos Estados que se constituíram posteriormente.

Com o desenvolvimento das democracias, e, especialmente, com o fortalecimento das noções de soberania do povo e de associacionismo político, defendidas pelos federalistas americanos, passou-se a reconhecer que o Estado deveria existir para o indivíduo e não o contrário, de forma que, tendo o povo como entidade soberana e destinatária das ações do Estado, a prestação de contas de seus gastos e de suas decisões deveria ser obrigação do governante.

A força do princípio de *accountability*, então, surge com a consolidação do constitucionalismo de direitos que, como resultado de variadas lutas sociais, amplia a noção de cidadania e de direitos coletivos, reconhecendo, assim, a sociedade civil organizada como sujeito de direitos capaz de impor sua vontade e de transformar a relação entre representantes e representados.

Defendeu-se neste estudo, então, que os princípios que formam o conceito de *accountability* têm força de norma e são tão universais quanto os direitos humanos. Nesse particular, afirma Canotilho (2006, p. 328):

[...] os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, tal como são universalizáveis os princípios democráticos que presidem à organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade das suas ações.

Nessa trilha, levantou-se a hipótese de que as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas do Brasil o fariam instrumento tanto de *accountability* horizontal quanto vertical.



Da análise da Constituição de 1988, chegou-se à conclusão de que o Tribunal de Contas é, com efeito, um instrumento de *accountability* horizontal, haja vista preencher os requisitos teóricos propostos por O'Donnell (1998a) para essa categoria: uma instituição estatal constitucionalmente responsável pela fiscalização das contas públicas, capacitada tanto para controlar quanto para sancionar agentes públicos, ainda que mais limitado no que concerne ao chefe do Executivo, de quem apenas aprecia as contas.

Por outro lado, deve ser também considerado instrumental à *accountability* vertical porque o artigo 74 da Constituição, em seu parágrafo 2º, faz com que a denúncia ao Tribunal de Contas também seja um mecanismo de participação ativa do cidadão diante de indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

É relevante apontar, porém, que essa hipótese pode ser confirmada, além do desse aspecto jurídico, também no aspecto social, isto é, em relação à eficácia social do Tribunal de Contas como instrumento de *accountability* vertical no Brasil.

Essa questão é bem mais complexa, mas algumas linhas gerais podem ser traçadas a seu respeito, com base na pesquisa realizada. Os fatos descritos revelam que vários Tribunais em todo o Brasil estão lançando mão de programas que visam à participação direta do cidadão na fiscalização da gestão pública, mostrando que essas cortes têm dados passos relevantes na concretização de seu papel como instrumento de *accountability* vertical, ainda que o alcance e abrangência dessas ações não atinjam a sociedade da mesma forma que o mecanismo das eleições, por exemplo.

Tais ações incluem palestras, debates, convênios com organizações da sociedade civil para fins de combate à corrupção, programas na mídia (rádio, *Internet*, televisão), material impresso (jornal, cartilhas, livros, revistas, gibis) e institucionalização de Ouvidorias.

Foram citados neste trabalho, em especial, a) o programa Diálogo Público do TCU, que consiste num conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a sociedade, Congresso Nacional e gestores públicos; b) convênio de cooperação técnica entre o TCE de Santa Catarina e a ONG Transparência Brasil, em 2004, com intercâmbio de dados e informações, participação conjunta em eventos; c) os programas televisivos dos tribunais do Rio de Janeiro, "TCE-RJ Notícia", transmitido pela emissora TV ALERJ,

e do Pará, programa “É da Sua Conta Pará”, exibido na TV Cultura do Pará; d) o “Fórum TCEndo Cidadania”, promovido nos municípios pernambucanos, o qual atingiu, no período de 2006 a 2009, um grupo total de 3353 participantes; e) o programa "Agente de controle", do TCE Ceará, que objetiva fortalecer as atividades de fiscalização e promover a participação do jovem cidadão no controle social, por meio de palestras em escolas da rede estadual e da rede privada; e f) o programa Consciência Cidadã do TCE do Mato Grosso, que alcançou nos anos de 2008 e 2009 um total de 1259 pessoas.

Cabe ressaltar que os dados referentes a esse último programa demonstraram, após as ações desenvolvidas, elevação do número de denúncias realizadas ao TCE/MT, aumento do acesso ao portal [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br), aproximação do TCE/MT dos segmentos de base da sociedade civil (100% de participação das associações de bairros nos eventos realizados de 2008 até agosto de 2009), resultando também na criação e disponibilização do Glossário e das Perguntas e Respostas do Cidadão no portal eletrônico respectivo.

Todas essas ações, porquanto aproximam o cidadão do setor público e possibilitam discussão, crítica e controle social, podem ser consideradas, além de mecanismos de fomento à *accountability* vertical, também arenas em que a esfera pública é viabilizada na prática. A esfera pública, tal como entendida por Habermas (2002) é um espaço *político*, uma arena em que pode ocorrer a formação da opinião política acerca de temas sociais.

Esses espaços políticos oferecem aos cidadãos possibilidades de aprendizado da democracia e de participação nos assuntos públicos uma vez que promovem comunicação, formação da opinião pública e, por conseguinte, fortalecimento do controle social, harmonizando-se, portanto, com os princípios da democracia procedimentalista habermasiana, que esta se manifesta na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades efetivas de aprendizado da democracia e de participação nos processos decisórios.

Ademais, a esfera pública viabilizada pelos Tribunais de Contas do Brasil também é instrumental para a concretização do ideal democrático como *processo de controle de agentes públicos*, visto que as Ouvidorias e os demais programas de interação entre Tribunais de Contas e sociedade civil favorecem o exercício contínuo

da democracia, o fomento à discussão de temas de interesse comum, a tomada de decisões em grupo e a prática de divulgação de informação por órgãos públicos.

No entanto, deve ser mencionado que, conforme verificado na pesquisa, os órgãos de controle não fornecem dados específicos e inequívocos acerca do impacto e do resultado final dos processos de denúncia. O TCU, por exemplo, somente disponibilizou as denúncias julgadas procedentes no Relatório referente ao ano de 2008 (considerando-se que os Relatórios disponibilizados pelo órgão via *Internet* correspondem ao período de 2005 a 2012), ao passo que, dos tribunais estaduais ou municipais, apenas há maiores dados acessíveis em meios eletrônicos, acerca das respectivas denúncias, nos portais dos TCE do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina e TCM/RJ.

Ademais, a transparência e o acesso à informação, fatores imprescindíveis para o exercício do controle social, ainda ficam obstaculizados pelas posturas resistentes dos próprios tribunais. Por exemplo, o próprio TCU criou seis classificações para o tratamento da informação no seu âmbito, em face da Lei de Acesso à Informação: pública, reservada, secreta, ultrassecreta, pessoal e sigilosa, ao passo que a lei apenas menciona três: reservada, secreta e ultrassecreta. Tal fato corroborou a declaração da mídia eletrônica ([www.globo.com](http://www.globo.com)) de que o órgão seria um dos mais fechados do Brasil.

Acontece também que o controle social em parceria com os Tribunais de Contas é muitas vezes prejudicado pela pouca visibilidade do órgão perante a sociedade. Fato é que grande parte da população não sabe da existência ou mesmo não entende a função dos Tribunais de Contas, muito menos que existe o instituto constitucional da denúncia junto a esses tribunais. Conforme já relatado, Valino (2008) conta que certa vez um homem lhe perguntou, em frente ao tribunal, se ali ele poderia pagar suas contas, já que se tratava de um tribunal de contas! Também o Programa “Agente de Controle” do TCE/CE mostrou que entre os participantes, cuja maioria tinha entre 13 e 18 anos, 81,9% nem sequer conhecia o Tribunal de Contas antes das visitas às escolas estaduais (BARRETO, CAMELO e LEÃO, 2011).

Esta pesquisa procurou demonstrar, ainda, que as dimensões horizontal e vertical da *accountability* possuem uma relação de complementaridade, confirmando o ensino de O'Donnell (1998a). Por um lado, o incentivo e o sucesso das reivindicações e das denúncias formuladas pela sociedade civil dependem em muito

do encaminhamento que as instituições vão dar para investigar atos e gestores, para fins de apuração e responsabilização. Ora, a fiscalização final dos fatos e a aplicação das sanções legais são papéis devidos aos tribunais. Nem a mídia, que muitas vezes cuida de agir como verdadeiro tribunal, julgando e condenando, pode ser tão apropriada ao Estado de direito quanto os tribunais, porquanto apenas estes levam a cabo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Por outro lado, o sucesso da atuação das agências de controle horizontal também depende da resposta da própria sociedade na cobrança, premiação ou punição de agentes públicos, que pode ocorrer, principalmente, nos pleitos eleitorais, mas também em manifestações públicas do cidadão. Uma cultura de participação popular complementa e fortalece, ainda que indiretamente, a eficácia dos mecanismos de *accountability* horizontal.

Assim, é certo que o controle social não substitui o controle formal do Tribunal de Contas. Não se propõe que todo o trabalho desse órgão seja pautado por denúncias. Defende-se, sim, o controle social como um controle complementar, cuja eficácia vai depender, sem dúvida alguma, tanto do exercício da fiscalização e da responsabilização oficiais quanto da atitude do eleitor nas eleições.

Neste ponto, é preciso dizer que o sucesso do Tribunal de Contas como fomentador do controle social e promovedor de responsabilização está relacionado, outrossim, à modernização nos processos administrativos, uma vez que a excessiva burocratização pode ter o condão de dificultar a fiscalização e o controle por parte do cidadão. Isso pode acontecer quando o cidadão procura as Corte de Contas para denunciar e encontra um processo dificultoso, ou mesmo morosidade nos trâmites institucionais, que acabam por inviabilizar uma apuração tempestiva do órgão. É válido lembrar que a elevada burocracia aliada à fragilidade das instituições brasileiras provoca, conseqüentemente, redução na eficiência da administração pública, gerando desconfiança por parte do cidadão e, porque não dizer, impunidade.

Ainda, no que concerne ao sucesso do Tribunal de Contas enquanto instrumento de *accountability* horizontal, conclui-se, em harmonia com O'Donnell (1998a), que esse órgão deve possuir pelo menos dois elementos: independência e profissionalização.

Para que a atuação do tribunal não se restrinja a uma mera ratificação de atos já praticados, exige-se independência funcional do órgão em relação, principalmente, ao Poder Executivo. Daí porque foi questionada, nesta pesquisa, a fragilidade da forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas, tanto da União, quanto dos Estados e Municípios, uma vez que o chefe do Executivo tem poder para nomear um terço deles, sendo um de sua livre escolha (embora necessite de aprovação do Senado).

Outrossim, mister haver alta profissionalização dos quadros do Tribunal de Contas para que se consiga realizar a contento as atribuições constitucionais de grande envergadura conferidas ao órgão, que incluem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a qual deve ser efetiva, tempestiva e confiável do ponto de vista técnico.

Além disso, entende-se necessário, para a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas, que ele não atue isoladamente. É importante que exista de uma verdadeira rede de *accountability* horizontal, em cujo ápice estejam tribunais e instâncias políticas (como Assembleias Legislativas, Senado, Câmara) comprometidos com *accountability*, especialmente nos casos que envolverem autoridades de posição elevada, para que as relações políticas de compadrio entre as elites não favoreçam, ainda mais, a tradição da irresponsabilidade dos “donos” do poder.

Por fim, algumas conclusões no campo do luta contra a corrupção merecem destaque. Primeiro, tendo em vista que administração pública brasileira exerce funções tônicas na preservação e viabilização de diversos direitos fundamentais do cidadão, tais como direitos a saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação e segurança pública, a corrupção torna-se uma forma de desvirtuamento dos princípios constitucionais e favorece a manutenção da discriminação entre os cidadãos. Ora, a população mais pobre é justamente a que mais sofre com a transferência injusta de renda, pois as ações corruptas favorecem, muitas vezes, as empresas privadas e os agentes públicos de alto escalão em detrimento daqueles que mais necessitam do Estado para ter suas necessidades básicas atendidas.

Segundo, foi demonstrada nesta pesquisa a relação histórica da corrupção no Brasil com a questão do patrimonialismo no setor público. Explicou-se que persiste até hoje não o tipo ideal patrimonialista, tal como analisado por Max Weber em

relação ao modelo de Estado pré-moderno, mas uma lógica oculta que rege as relações políticas, sociais e econômicas no país baseada em padrões semelhantes aos patrimoniais, como a confusão entre *res publica* e *res privada* que se revela, por exemplo, na concessão de cargos públicos e na contratação de obras públicas com fundamento em personalismo, clientelismo e laços de sangue ou afinidade.

O patrimonialismo e o clientelismo foram sedimentados no Brasil também pela alternância entre períodos de democracia e autoritarismos na história política brasileira, que afastaram a sociedade civil dos processos de controle, acumularam poder nas mãos de poucos e fizeram florescer, assim, o “mal maior, que viria a comprometer o desempenho da máquina pública: a corrupção”, conforme bem analisa Figueiredo (2012, p. 211).

Nesse contexto, em terceiro lugar, foi criticada a ideia de que a corrupção no Brasil estaria ligada somente ao patrimonialismo, considerado pré-moderno, enquanto o mercado seria a esfera do desenvolvimento, da igualdade e da modernidade.

Na verdade, o mercado é também uma fonte de injustiças porque calcado numa desigualdade primária entre os seres humanos: o acesso aos meios de produção. No âmbito estatal, a corrupção no Brasil, então, não se dá apenas entre a elite patrimonial, mas também na relação desta com os donos do capital privado, os quais, com seu poder econômico, privatizam o setor público, exigindo de governantes e burocratas, muitas vezes, submissão aos interesses privados, numa clara relação de corrupção.

Por isso alerta o professor Jessé Souza (2008) que a discussão da corrupção deve superar a exclusividade dada à questão do patrimonialismo por muitos autores, como parece ser o caso de Raymundo Faoro, para que não haja um esquecimento sistemático dos nossos conflitos sociais mais importantes. Concorda-se com a tese desse autor, então, de que a noção de patrimonialismo acaba se aproximando da ideia de intervenção estatal, escondendo o fato de que o mercado também é capaz de gerar não só corrupção, mas também desigualdades sociais, já que o capitalismo prospera na exploração dos que detêm o capital sobre os que não o têm.

Ao lado dos agentes políticos de alto escalão, também seriam “donos” do poder, para Ladislau Dowbor (1998), as empresas de mídia, usineiros e latifundiários, grandes bancos e montadoras multinacionais de automóveis, bem

como as grandes empreiteiras – as quais, para ele, são verdadeiras donas dos deputados e senadores.

Todos esses fatos demonstram a importância de se fortalecer os instrumentos de *accountability* no Brasil, dos quais o Tribunal de Contas é um dos mais relevantes. Eis que o controle da administração pública é elemento chave para a contenção da corrupção no país, porque atua tanto preventivamente, quando analisa um edital de licitação, por exemplo; concomitantemente, quando realiza auditorias e inspeções; e posteriormente, ao julgar as contas dos administradores, recomendando mudanças ou prescrevendo sanções por descumprimento de lei ou por atuação ilegítima e antieconômica.

Nada obstante, Avritzer e Filgueiras (2011) aduzem que desde a redemocratização, a política brasileira contra a corrupção tem se centrado basicamente no aumento das instituições de controle e na ampliação do papel do judiciário nesse combate. A legislação sobre o tema, por sua vez, tem sido ampla em relação ao controle público sem, contudo, produzir verdadeira interação entre os sistemas.

Por isso, concorda-se com aqueles autores quando afirmam que a permanência de casos de corrupção na administração pública não escapa aos olhos da mídia e, por conseguinte, gera na sociedade brasileira a frustração em relação ao poder público e às instituições democráticas.

O aprendizado do brasileiro para a contestação e reivindicação, que tem dado sinais de amadurecimento nestes quase 25 anos de Constituição, demonstra que apatia política e o comportamento ilegal não são vocações naturais dos brasileiros, mas atitudes existentes em qualquer país do globo e que devem ser combatidas por uma cidadania ativa e um Estado desenvolvido em termos de exercício de direitos fundamentais.

Nesse sentido, as reflexões trazidas neste estudo apontam que soluções mais promissoras para a contenção da corrupção na administração pública residem na integração dos sistemas burocrático e judicial com o controle social. Esse último tipo de controle pluraliza o olhar fiscalizador e envolve a comunidade nas ações de planejamento e controle da administração pública e no combate à corrupção. A não integração da sociedade civil nas ações de controle, seja por simples exclusão ou

por causa de políticas paternalistas, provoca deslegitimação política e desconfiança do cidadão no próprio regime democrático.

Daí porque o Tribunal de Contas deve preocupar-se grandemente em desenvolver e modernizar não só seu sistema de controle horizontal, mas também buscar desobstruir canais de comunicação e envolver cada vez mais a sociedade civil no controle democrático da administração pública, incentivando o debate, a crítica e a denúncia.

Sendo assim, diante da relevância do controle social para a concretização dos princípios constitucionais do Estado democrático de direito, e de acordo com os pressupostos da *accountability* vertical, a atuação adequada do Tribunal de Contas será aquela que valoriza a) a comunicação com os jurisdicionados e com os cidadãos, principalmente no que diz respeito ao provimento de informações transparentes; b) a apuração célere das denúncias que lhe forem formuladas; e c) a comunicação com o cidadão por meio de espaços abertos à discussão e instrução.

Se assim não for, teremos de concordar com a assertiva de Serzedello Corrêa de que o Tribunal de Contas serviria apenas para aumentar o funcionalismo e avolumar a despesa estatal, sem qualquer validade para a moralidade da administração pública.



## REFERÊNCIAS

ACESSO à Internet no Brasil atinge 94,2 milhões de pessoas. IBOPE Media. 17 dezembro 2012. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/aceso-a-internet-no-brasil-atinge-94-milhoes-de-pessoas.aspx>>. Acesso em: 6 mar. 2013.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 15, n. 2, 2000.

ANTUNES, Luís Eduardo; MUZZIO, Marconi. TCEndo Cidadania. In: **Tribunais de Contas**: integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público. Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 413-439.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, 2002, n. 55-56, p. 85-103. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARIZA, Santiago Sastre. La ciência jurídica ante el neoconstitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 239-258.

AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21 out. 2012.

BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 259-278.

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 1, n. 1. Brasília: TCU, 1970.

BARBOSA, Eurico. **Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas**. Goiânia: Kelps, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Diálogo Jurídico**, n. 15, jan/fev/mar, Salvador, 2007.

BARRETO, Maria Hilária de Sá; CAMELO, Pedro Henrique Alves; LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva. Programa "Agente de Controle": formando cidadãos para o controle social. In: **Tribunais de Contas: integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público**. Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 451-464.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 6, setembro, 2001. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1996.

BAVA, Silvio Caccia. Uma nova classe social. **Le Monde - Diplomatie Brasil**, 01 nov. 2010. Entrevista a Jessé de Souza. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=804>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional Brasileira**. Brasília: Ed. Paz e Terra, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais**: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. 2. ed. São Paulo: Forense, 2005.

BONIN, Robson. Que rainha sou eu? **Veja**, São Paulo, ano 46, n. 17, p.60-66, 24 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, **Diário Oficial**, de 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, de 19 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, de 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, de 20 de outubro de 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. **Senado Federal**. Coleção de Leis do Brasil, p. 1028.

\_\_\_\_\_. Decreto 2.511, de 20 de dezembro de 1911. Regula a tomada de contas ao governo pelo Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 22 dez. 1911, p. 16411.

\_\_\_\_\_. Ato institucional nº 5, 13 de dezembro de 1968. **Senado Federal**, Subsecretaria de Informações. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo\\_norma=AIT&data=19681213&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s)>. Acesso em: 29 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). **Diário Oficial da União**, 23 de setembro de 1949.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). **Diário Oficial da União**, n. 136, 17 de julho de 1992.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Senado Federal**. Brasília: Senado, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p.1. 1 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatística do Eleitorado**. Brasília. 12 outubro 2012. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Legislação histórica do TCU**. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008(a).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos**. 7. ed. Brasília: TCU, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, 2008(b).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades: 2011**. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Portaria SEGECEX nº 4**, de 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução TCU nº 254**, de 10 abril de 2013. Dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/processus/documento\\_sisdoc/idSisdoc\\_5973469v5-63%20-%20RESOLU%C3%87%C3%83O-MIN-BZ-2013-4-10.pdf?codArqCatalogado=5973469&seAbrirDocNoBrowser=true](https://contas.tcu.gov.br/processus/documento_sisdoc/idSisdoc_5973469v5-63%20-%20RESOLU%C3%87%C3%83O-MIN-BZ-2013-4-10.pdf?codArqCatalogado=5973469&seAbrirDocNoBrowser=true)>. Acesso em: 21 mai. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos Direitos Republicanos. **Revista de Filosofia Política - Nova Série**, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de, *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CABRAL, Otávio; DINIZ, Laura. A vingança contra os corruptos. **Veja**, São Paulo, p. 76-82, 26 out. 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Lisboa: Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais**: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. 2. ed. São Paulo: Forense, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

DISCURSO proferido pelo Presidente do Conselho de Prevenção de Corrupção, Dr. Guilherme D'Oliveira Martins. Sessão de Abertura da Conferência "Estado, administração pública e prevenção da corrupção". Lisboa, 18 out. 2011. Disponível em:

<[http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/discursos/discurso\\_presidente\\_cpc\\_2011-10-18.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/discursos/discurso_presidente_cpc_2011-10-18.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **100 maiores litigantes**. Brasília, março de 2011, p. 5. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. **100 maiores litigantes**. Brasília, 2012, p. 8. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2013.

COTTA, Sueli. 10 perguntas para Antônio Andrada. **Revista Viver Brasil**. Disponível em: <<http://www.revistaviverbrasil.com.br/imprensa/materia/98/10-perguntas/10-perguntas-para-antonio-andrada/>>. Acesso em: 24 mai. 2013.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DECLARAÇÃO de Lima sobre diretrizes para preceitos de Auditoria. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes\\_institucionais/relacoes\\_internacionais/organizacoes\\_internacionais/DECLARA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_LIMA\\_PORT\\_0.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes_institucionais/relacoes_internacionais/organizacoes_internacionais/DECLARA%C3%87%C3%83O_DE_LIMA_PORT_0.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2013.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUARTE JÚNIOR, Dimas Pereira. **Impacto dos mecanismos de *international accountability* na justicialização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais no Brasil**. São Paulo: PUC-SP, 2008.

DURAO, Aylton Barbieri. Habermas: os fundamentos do estado democrático de direito. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 32, n. 1, 2009.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Orgs.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de Derecho. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003.

\_\_\_\_\_. **Derechos y Garantias**: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

FERRAZ, Luciano. Controle interno da administração pública e termos de ajustamento de gestão: experiência do Município de Belo Horizonte. **Revista Finanças dos Municípios Mineiros**, Belo Horizonte, ano 6, 2010.

FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. **O Estado Infrator**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. 43. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GAMA, Júnia. Manifestantes entregam 1,6 milhão de assinaturas pela queda de Renan Calheiros. **O Globo**, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/manifestantes-entregam-16-milhao-de-assinaturas-pela-queda-de-renan-calheiros-7629464>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995, p. 39-53.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

HOMERCHER, Evandro. **Anotações à Lei de Acesso às informações públicas:** Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Porto Alegre: Padre Reus, 2012.

\_\_\_\_\_. O tribunal de contas e o controle da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 35, jan. 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INTOSAI. Professional Standards Committee. **ISSAI 20:** principles of transparency and accountability. Disponível em: <[http://www.issai.org/media/12930/issai\\_20\\_e\\_.pdf](http://www.issai.org/media/12930/issai_20_e_.pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2013.

JEFFERSON, Thomas. **Federalistas. Escritos políticos. Senso comum. O federalista. A democracia na América, o antigo regime e a revolução.** São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os pensadores, 29)

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática:** Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Ministro Carlos Thompson Flores: centenário do seu nascimento. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 40, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao040/carlos\\_lenz.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao040/carlos_lenz.html)> Acesso em: 27 dez. 2012.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção A Obra Prima de Cada Autor)

MAIA, Antônio Cavalcanti. As transformações dos sistemas jurídicos contemporâneos: apontamentos acerca do neoconstitucionalismo. **Mundo jurídico**, Salvador, n. 16, mai/jun/jul/ago, 2007. Disponível em: <[www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. **Mídia e diferentes dimensões de accountability**. E-Compós (Brasília), v. 7, p. 1-27, 2006.

MAGALHÃES DA ROCHA, Lincoln. A função controle na administração pública orçamentária: controle interno e externo. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 185-208.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Rio de Janeiro: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

NORMAS de Auditoria Governamental. **Instituto Rui Barbosa**. Tocantins: IRB, 2011.

O 'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. Tradução de Clarice Cohn e Álvaro Augusto Comin. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998(a).

\_\_\_\_\_. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Tradução de Otacílio Nunes. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 51, p. 37-61, 1998(b).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção**: Relatório final, 16 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Convenção Interamericana contra Corrupção**. Departamento de assuntos jurídicos internacionais. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

OTAVIO, Chico. Manifestações pelo país reúnem 1 milhão de pessoas em pelo menos 80 cidades. **O Globo – País**, 21 de junho de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/manifestacoes-pelo-pais-reunem-1-milhao-de-pessoas-em-pelo-menos-80-cidades-8764449>>. Acesso em: 29 jun. 2013.



PORTUGAL. Lei nº 54, de 4 de setembro de 2008. **Diário da República**, 1ª série, nº 171, p. 6189-6190.

PRATES, Marco. As pequenas coisas que o governo gasta com seu dinheiro. **Exame**, 4 de março de 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/as-pequenas-coisas-que-o-governo-compra-com-o-seu-dinheiro>>. Acesso em: 5 mai. 2013.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. Elections and representation. In: \_\_\_\_\_. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROMSEK, Barbara S.; DUBNICK, Melvin J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, mai./jun. 1987, p. 227-38.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Convênio nº 10/2004**. Florianópolis. 21 dez. 2004. Disponível em : <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/dpe/convenios/transparencia\\_brasil/transparencia\\_brasil\\_cv\\_010\\_2004.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/dpe/convenios/transparencia_brasil/transparencia_brasil_cv_010_2004.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 82-109, jan./jun. 2005.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. **Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades**. Disponível em: <<http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/O-neoconstitucionalismo-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2012.

SARNEY, José. O senado Federal e o Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU – Destaque**, n. 96, abr./jun. 2003, p. 5-6.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SOBRE a Prestação e Tomada de Contas ao TCU. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao\\_tomada](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada)>. Acesso em: 11 abr. 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**: o escândalo do orçamento. São Paulo: FGV, 1995.

\_\_\_\_\_. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

SOUZA, Jessé de. Weber. In. AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 81-92.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Relatório de Atividades**: ano 2012. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/relatorios\\_institucionais/2012\\_Relatorio\\_Anual.pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/relatorios_institucionais/2012_Relatorio_Anual.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2013.

UNIÃO EUROPEIA (EU). **Versão consolidada sobre o Tratado sobre funcionamento da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia, 30 de março de 2010. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Regulamento interno do Tribunal de Contas Europeu**. Jornal Oficial da União Europeia, 23 de abril de 2010. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:103:FULL:PT:PDF>. Acesso em: 20 mar. 2013.

VALINO, Reinaldo. Os tribunais de contas e a população. **O Liberal**, de 26 de novembro de 2008. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/artigos\\_tecnicos/os\\_tribunais\\_de\\_contas\\_e\\_a\\_populacao.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/artigos_tecnicos/os_tribunais_de_contas_e_a_populacao.pdf). Acesso em: 21 mai. 2013.

VALLE, Vanice Lírio do. Tribunais de Contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 40, nov. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33204>. Acesso em: 3 mar. 2011.

VUOLO, Cassyra. Os tribunais de contas como instrumento de construção de cidadania. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 46, nov. 2007.

\_\_\_\_\_. O Controle social e sua interface com os Tribunais de Contas: a experiência do TCE/MT. In: **Tribunais de Contas: integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público**. Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 310-32.

WEBER, Max. **Sociedade e Economia: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.