

**ANDREA CRISTINA DE SOUSA FIALHO**

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PÓS-  
CONSTITUIÇÃO DE 1988: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO PIAUÍ, 2000-2002**

**MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UFPI  
TERESINA / 2005**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**ANDREA CRISTINA DE SOUSA FIALHO**

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PÓS-  
CONSTITUIÇÃO DE 1988: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO PIAUÍ, 2000-2002**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Washington Luís de Sousa Bonfim.

**UFPI**

**TERESINA / 2005**

F 438c

Fialho, Andrea Cristina de Sousa

O controle da administração pública pós-constituição de 1988: o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. / Andréa Cristina de Sousa Fialho. – Teresina: UFPI, 2005.

90 p.

Dissertação (Mestrado) UFPI

1. Democracia. 2. Controle da administração. 3. Tribunal de Contas-Piauí. I. Título.

CDD – 321.8

**ANDREA CRISTINA DE SOUSA FIALHO**

Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí – Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Washington Luís de Sousa Bonfim – UFPI  
**Orientador**

---

**Examinador**

---

**Examinador**

*Numa sociedade que se almeja renovada e democrática, a existência de um Instituto Superior de Controle Financeiro Externo constitui requisito indispensável desse desiderato*

*Alfredo de Sousa*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, em primeiro lugar, por ter me concedido a graça de concluir esta etapa.

Ao Prof. Dr. Washington Bonfim, por sua valiosa orientação e importantes sugestões, e por ter me apresentado um mundo além dos códigos.

A minha avó Janoca, por ter me feito acreditar.

À Dindinha, por ter sempre acreditado.

À Mamãe, pelos incentivos.

À Vitória, por ter dividido as angústias e ouvido, centenas de vezes, minhas descobertas da pesquisa.

Ao colega Jaime Amorim, pelo apoio técnico na coleta dos dados desta pesquisa.

Ao Prof. Carlos Evandro (PaPi), pelo apoio inicial, sem o qual não haveria esta dissertação.

E a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste estudo.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	→ Processos apreciados .....	71
Tabela 2	→ Movimentação dos processos de prestação de contas .....	73
Tabela 3	→ Análise dos processos de admissões e concessões, período 2000-2002 .....	74
Tabela 4	→ Movimentação da implementação dos processos concernentes a contratos, convênios, acordos, ajustes 2000-2002 .....	75
Tabela 5	→ Apresentação da movimentação pelos órgãos do Tribunal de Contas .....	77
Tabela 6	→ Demonstrativos das modalidades de decisões proferidas, pelo Tribunal durante o período de 2000 – 2002 .....	78
Tabela 7	→ Recursos apreciados pelo Tribunal de Contas – período 2000 – 2002 .....	79
Tabela 8	→ Deliberação de multas – período 2000 – 2002 .....	81
Tabela 9	→ Resumo das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, período de 2000 – 2002 .....	82

## RESUMO

A crise que assolou os Estados capitalistas, sejam eles centrais, sejam eles periféricos, como o Brasil, na última década do século passado, pôs fim ao período de maior expansão do Estado, gerando a necessidade de reformas que trouxessem, principalmente do ponto de vista econômico, o ideário do Estado Liberal. Tais reformas tinham como objetivo principal a otimização da administração da coisa pública, aproximando a gestão estatal da gestão privada, carregada pelos princípios da eficiência, transparência e moralidade, vez que o Estado como administrador demonstrou ser incapaz de atender às demandas, tendo em vista a ineficiência dos meios utilizados para alcançar o interesse público. Essa comunhão de fatores colocou em evidência os mecanismos de controle da administração pública, que passaram a ser vistos como instrumentos essenciais para uma melhor utilização dos recursos públicos para que se pudesse alcançar o interesse coletivo. A partir dessa consideração, o objeto deste trabalho consistiu em analisar o controle da Administração Pública, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí nessa nova concepção de Estado. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica acerca dos itens-chaves para o entendimento do trabalho; a saber: crise do Estado de bem-estar social, aprofundamento da democracia, Estado Republicano, controle e Tribunal de Contas da União e do Estado do Piauí; e a pesquisa documental. Em seguida, a coleta de dados sobre a movimentação das atividades de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no período de 2000 a 2002, junto aos relatórios arquivados na Secretaria das sessões do Tribunal. O parâmetro utilizado para a escolha desse período foi a entrada em vigor da Lei de responsabilidade fiscal. Por fim, as entrevistas estruturadas, realizadas com os membros do Tribunal de Contas: Conselheiros, Auditores e membros do Ministério Público Especial que atuam junto ao Tribunal. As evidências obtidas demonstram um controle caracterizado por uma eficiência fragilizada pela existência de um excesso de defesa concedida aos gestores e aos responsáveis, o que prolonga demasiadamente os processos, uma eficácia limitada pelo alcance das decisões emanadas do Tribunal, que dependem da ação de outros órgãos, bem como uma efetividade restrita à análise jurídico-contábil. Não obstante, a atuação do Tribunal vem cada vez mais contribuindo para a melhoria da gestão, principalmente através do acompanhamento das Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento.

**PALAVRAS-CHAVES:** Estado Republicano, Democracia , Controle e Tribunal de Contas.

## **ABSTRACT**

The crisis that affected the capitalist states, whether they were central or peripheral such as Brazil, during the last decade of the 20<sup>th</sup> century, put an end to the period of greatest expansion of the state, demanding alterations that brought, especially in economic terms, the ideals of the liberal state. The main goal of these changes was to optimize the administration of the public service by introducing into it more efficiency, transparency, and morality because the state had shown to be incapable of attending the demands of the society and its way of doing was inefficient and did not reach out to the public interest. All these elements highlight the mechanisms of control of the public administration, which have been considered important instruments for the improvement of the management of the public resources, especially considering the achievement of the collective interest. Based upon this fact, the main goal of this study was to analyze the control of the public administration that was under the responsibility of the Account Tribunal of Piauí, having as model this new conception of state. The methodology employed in this study included a) bibliographic research about the state's crisis, democracy, republican state, control and Account Tribunal of the Union, as well as the Account Tribunal of Piauí; b) collection and analysis of data about control activities developed by the Account Tribunal of Piauí between 2000 and 2002 – the reports found in the archives of the Account Tribunal were used in this analysis and the parameter that defined the period in study was the implementation of the Law of Fiscal Responsibility; and c) interviews with the members of the Account Tribunal of Piauí, among them counselors, auditors and representatives of the Brazilian Public Ministry, an institution that works closely to the Tribunal. The results of the research pointed out that the task developed by the Account Tribunal of Piauí is not completely efficient because there is still an excessive defense that protects those responsible for the public administration, prolonging the length of the processes. Moreover, the actions of the Tribunal are limited to legal and financial analysis and they also depend on other Governmental institutions. Nonetheless, the Account Tribunal of Piauí has contributed to the improvement of the public administration, especially because the Tribunal has critically observed the Budgetary Directive Law.

**KEYWORDS:** Republican State, Democracy, Control, and Account Tribunal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>A REFORMA DO ESTADO E OS NOVOS PARADIGMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	18
1.1 O aprofundamento da democracia: direitos republicanos e o novo sistema de controle .....	23
1.1.1 O controle .....	28
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2 O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: FUNCIONAMENTO E ATUAÇÃO</b> .....	40
2.1 Histórico .....	40
2.1.1 Da estrutura .....	44
2.1.2 Da composição e do funcionamento .....	45
2.1.3 Da competência constitucional do Tribunal de Contas .....	46
2.1.4 Do alcance da fiscalização do Tribunal de Contas .....	51
2.1.5 Critérios de controle .....	52
2.1.6 Processos .....	54
2.2 O Tribunal de Contas do Estado do Piauí .....	55
2.2.1 Histórico .....	55
2.2.2 Da estrutura e da composição .....	58
2.2.3 Da competência .....	59
2.2.4 Das prestações e das tomadas de contas .....	60
2.2.5 Do julgamento das prestações e tomadas de contas .....	61
2.2.6 Da apreciação das contas do Governo do Estado .....	62
2.2.7 Da apreciação das contas dos prefeitos e das câmaras municipais .....	63
2.2.8 Da apreciação da legalidade dos atos de admissão.....	64
2.2.9 Das aposentadorias, reformas e pensões.....	64
2.2.10 Dos contratos, acordos, ajustes e convênios.....	65
2.2.11 Do acompanhamento da receita.....	66
2.2.12 Da consulta.....	66
2.2.13 Dos instrumentos de controle: a fiscalização, inspeções e auditorias .....	66
2.2.1.4 Do acesso .....	68

<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>A EFETIVAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ .....</b>	<b>69</b>
3.1 Dos instrumentos de efetivação: os processos – classificação e caracterização dos processos exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí .....	69
3.1.1 Da função legislativa .....	70
3.1.2 Da função executiva .....	71
3.1.3 Da função jurisdicional administrativa .....	71
3.2 Da tramitação dos processos .....	75
3.2.1 Da execução das decisões .....	79
3.3 Das sanções .....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>91</b>

## INTRODUÇÃO

A finalidade do Estado é a realização do bem comum; deste modo, cabe ao poder político a escolha das necessidades coletivas, encampando-as como necessidades públicas e, conseqüentemente, inserindo-as no ordenamento jurídico, disciplinando-as em níveis constitucional e legal. Sob este aspecto, na busca de atingir esta finalidade, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública; para tanto, precisa prover e aplicar recursos financeiros.

A procura de meios para satisfazer às necessidades públicas constitui a atividade financeira do Estado. Segundo Baleeiro (1998), a atividade financeira do Estado consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público. Historicamente, o Estado tem se valido de diversas formas de obtenção de recursos que vão, desde extorsões sobre outros povos, até a fabricação de dinheiro metálico.

Neste sentido, quanto maior a gama de necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado. Sendo a orientação político-ideológica o fator determinante ao dimensionamento do volume das finanças públicas de cada época.

Assim é que, para a orientação liberal, assentada na idéia de liberdade, cuja principal característica é a descentralização do poder político e a não-intervenção do Estado

no domínio econômico, as necessidades públicas restringiam-se à própria atuação do poder público, como na garantia da segurança e a prestação jurisdicional. Daí também ser este modelo conhecido como Estado Mínimo. Em virtude da redução de suas prestações perante a sociedade, infere-se que o Estado Liberal possui uma atividade financeira de baixa intensidade; já no modelo-intervencionista, a atuação do Estado ultrapassa a do poder político, alcançando diretamente o processo produtivo, gerando uma intensa atividade financeira.

Vale assinalar que o modelo liberal teve o seu apogeu durante o século XIX, enquanto o intervencionista predominou por quase todo o século XX,<sup>1</sup> marcado, conforme dito anteriormente, por uma intensa atividade financeira, para satisfazer às necessidades criadas, resultado das transformações do Estado em um sentido democrático e social, bem contraposto ao *laissez faire liberal*, o que provocou um crescente endividamento do Estado, acompanhado de aumento na cobrança dos impostos, culminando em uma crise fiscal e, por conseguinte, no declínio do Estado Providência.

A crise do Estado ressuscitou os ideais liberais de Estado Mínimo, provocando uma retração em suas áreas de atuação e uma onda de privatizações, cuja finalidade seria a satisfação das necessidades públicas básicas, inseridas na ordem jurídico-constitucional, tais como a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia, tendo como objetivo frear a expansão do Estado e assim garantir uma melhor prestação de serviços, além de racionalizar a dívida pública.

Em decorrência dessa nova corrente orientadora da atuação do Estado, surge, a partir da segunda metade da década de 1980, nos países de tradição anglo-saxã, o conceito de *accountability*, que é o dever de prestar contas, de transparência e de eficiência daqueles que

---

<sup>1</sup> O século XX também presenciou um outro modelo de Estado: o socialista, que predominou no Leste europeu. Estado máximo, garantidor de todas as necessidades coletivas, influenciado pelas idéias marxistas de ditadura do proletariado, cuja base era a propriedade coletiva.

são responsáveis pela realização da atividade financeira do Estado, tendo como consequência uma democracia que proporciona o fortalecimento da cidadania.

A observância de tal orientação pode ser percebida, a partir da inserção nos ordenamentos jurídicos, da década de 1990, de leis que reproduzem aquele pensamento como o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994 da Nova Zelândia; no *Budget Act* de 1990 nos Estados Unidos e no Tratado de *Maastricht* de 1992, cujas declarações visam a disciplina e controle de gastos dos governos centrais.

Contudo, tal crise, na verdade, vai além do âmbito econômico-fiscal,<sup>2</sup> exigindo que as instituições, os poderes instituídos e a própria sociedade civil tenham uma nova postura frente à vida pública, uma vez que a liberdade positiva, firmada durante o apogeu do Estado Interventor, consolidou o individualismo, afastando ainda mais o indivíduo das decisões políticas do Estado.

Por sua vez, a crise do Estado é também uma crise da democracia representativa liberal e que traz como consequência a mudança de olhar para uma visão de cidadania ligada à idéia de interesse público e de valores cívicos. Diretamente ligado à idéia de interesse público e de valores cívicos, desenvolveu-se no último quartel do século XX, um novo tipo de direito de cidadania: os direitos republicanos.

Esta nova gama de direitos tem no controle o seu ponto de fundamentação, o que explica o crescente interesse pelo tema, bem como o desenvolvimento de novos sistemas de controle e o aperfeiçoamento dos já existentes, tendo por finalidade a responsabilização do administrador que não aja de acordo com o interesse público, principalmente, no que toca à utilização dos recursos públicos.

---

<sup>2</sup> Retração do Estado e auto-regulamentação do mercado.

Desta feita, pode-se afirmar que, atualmente, nos Estados ditos democráticos, uma das principais preocupações se dá na gestão e aplicação dos recursos, estando o ciclo da atividade financeira atrelado a um rígido sistema de controles, cujo objetivo é a responsabilidade, traduzida na boa gestão, transparência e prestação de contas.

Por conseguinte, no Brasil, o controle das atividades estatais é realizado pelo Poder Legislativo, conforme o art. 49, V, da Constituição Federal. Além deste controle normativo, o Congresso Nacional realiza a fiscalização contábil-financeira, mediante controle externo, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Logo, pode-se dizer que o Tribunal de Contas é um órgão de extrema relevância dentro da estrutura do Estado Democrático, cabendo-lhe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Tal relevância ocorre, principalmente, porque a má utilização do dinheiro público ainda é um dos maiores limitadores do desenvolvimento humano nos Estados Periféricos como o Brasil.

Em razão do modelo federativo abraçado pelo Estado brasileiro, existem várias esferas da Administração Pública: federal, estadual e municipal, toda elas detentoras de competências, devidamente, delimitadas na Carta Constitucional. É através do exercício destas competências, realizado com a aplicação das rendas públicas, que se concretizam as políticas de governo, tornando necessária a existência do controle estatal para fiscalizar a aplicação de tais recursos.

Não obstante a existência de um complexo sistema de repartição de receitas, garantidor da participação de todos os entes federativos, nas rendas resultantes da arrecadação tributária, permanece em grandes

proporções a desigualdade, gerando a não efetividade das políticas de governo e conseqüentemente da garantia de direitos.

Ao lado disso é que a previsão de uma Corte de Contas na esfera federal e em cada Estado-membro torna-se de suma importância para a concretização de tais políticas, cujo fito é o da realização do interesse geral; convém enfatizar também a importância da análise apurada deste instrumento democrático.

Diante do exposto, será objeto desta análise o controle externo da Administração Pública, tendo como base as ações do Tribunal de Contas, notadamente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em face da implementação de suas competências: constitucional; da descrição dos procedimentos de apreciação das contas públicas; da identificação dos problemas que atingem a eficiência, a eficácia e a efetividade do controle por ele exercido.

No sentido de buscar confirmar a presente hipótese, foi desenvolvida uma pesquisa quantitativa e qualitativa, objetivando produzir conhecimento por intermédio da construção e interpretação dos dados pesquisados, à luz de bibliografia selecionada que enfocou algumas categorias presentes neste trabalho, tais como: Direitos republicanos (como direito próprio da condição humana, cuja afirmação e reconhecimento estatal resultam de conquistas históricas); Estado Republicano (vista como um processo, dinâmico, participativo e crescente e não como algo formal e estático); Democracia (prestações materiais positivas disponibilizadas pelo Estado aos administrados de modo a garantir direitos); e Controle da administração (instrumento de viabilização de uma ordem social materialmente justa).

Para tanto, foi realizado levantamento documental, englobando os diplomas legais que regem o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, bem como relatórios do Tribunal acerca das atividades desenvolvidas durante o período de dois anos, mais precisamente no intervalo compreendido entre o ano de 2000 a 2002. Além de entrevistas semi-estruturadas, com

membros do Tribunal, conselheiros e auditores, e do Ministério Público Especial, que atua junto ao Tribunal, possibilitando, assim, colher as opiniões e a vivência dos sujeitos no trato cotidiano com as questões pertinentes ao desenvolvimento e ao resultado da função realizada por aquele órgão. Ressalte-se que a escolha do período deveu-se ao fato de a promulgação e a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal ter se dado no ano 2000.

No que se refere à estrutura da dissertação, foram construídos três capítulos, dispostos da seguinte forma: O Capítulo I apresenta a contextualização da atual problemática do controle, no que toca à reforma do Estado, ressaltando a importância dessa função como garantia de concretização dos direitos republicanos, bem como os diversos mecanismos de controle existentes, até chegar-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. O Capítulo II traz uma descrição minuciosa da organização, composição e funcionamento do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, a fim de possibilitar a identificação de suas competências e dos procedimentos de que tais instituições se valem para o exercício do controle; O Capítulo III descreve os procedimentos desenvolvidos no tribunal, traz a movimentação de tais processos no período analisado, bem como analisa os dados colhidos. Por fim, procede-se o estudo da realidade da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, tomando como parâmetro o que foi amplamente abordado anteriormente.

## **CAPÍTULO I**

### **A REFORMA DO ESTADO E OS NOVOS PARADIGMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A idéia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, e teve como inspiração o ideário grego de democracia, principalmente no que se refere à afirmação do governo democrático equivalente ao governo de todo o povo. De acordo com Dallari (2002), a preferência por tal modelo se deu em razão das circunstâncias históricas, em um momento no qual a afirmação dos princípios democráticos era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia.

**Desta forma, a adoção do modelo democrático teve como implicação a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado, tendo em vista a proteção daqueles valores. Daí é que as grandes transformações do Estado e os grandes debates sobre ele, nos últimos dois séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo-se concluir que os sistemas políticos do século XIX e das primeiras décadas do século XX não foram mais do que tentativas de realizar tais aspirações (DALLARI, 2002).**

A consequência imediata para a implementação desse novo regime foi a mudança provocada na forma de se ver a própria organização estatal, no que tange a sua legitimidade, seus objetivos e a descentralização do poder.

Tal mudança fundamentou-se em teorias como a jusnaturalista, representada por autores como Hobbes, Locke e Rousseau, para quem o poder não mais era divino, estando a sua origem no próprio homem, melhor dizendo, no povo. Somando-se à nova forma de pensar a origem do poder e do próprio Estado, os jusnaturalistas defendiam a existência de direitos naturais, inerentes ao homem, tais como a vida, a liberdade e a propriedade.

Para a proteção e tutela dessa nova gama de direitos assentados nos princípios democráticos, fazia-se necessária uma ordem institucional diversa da existente. Assim é que os Estados que se formaram à época, como os Estados Unidos, ou os Estados que passaram por processos revolucionários, como o francês, criaram novas instituições para efetivar o novo modelo estatal.

Uma das bases desse modelo era a descentralização das funções do Estado, defendida por Aristóteles, desenvolvida por Locke e aperfeiçoada em Montesquieu, segundo a qual uma rígida separação de funções, além de permitir uma melhor execução das atividades do Estado, permitiria, também, o exercício de uma certa fiscalização entre os órgãos (sistema de freios e contrapesos).

Além da separação das funções do Estado, um outro ponto era o de como poder-se-ia dar a participação do povo no poder, o que foi resolvido com a adoção do modelo defendido por Locke, da democracia representativa, em razão da impossibilidade da realização da democracia aos moldes atenienses.

**Deste modo, na primeira fase do Estado Democrático, origina-se e desenvolve-se o mecanismo de controle clássico do Estado Moderno, o controle político, assentado na idéia de liberdade, opondo-se drasticamente ao ideário do Antigo Regime, marcado pela centralização das decisões políticas e pelo descaso ao interesse público, uma vez que, no Estado Absoluto, não há qualquer separação entre patrimônio público e privado.**

Por sua vez, durante todo o século XIX, tal modelo de controle, auxiliado pela reforma weberiana, foi suficiente para controlar, ou melhor, para tentar evitar a captura do Estado por interesses privados. Vale destacar que a eficácia desse mecanismo de controle reside na estrutura do Estado Liberal, marcado pela postura negativa do Estado frente ao indivíduo, que vê na intervenção do Estado na vida privada e na vida econômica um cerceamento à sua condição de indivíduo.

Entretanto, já na última década do século XIX, dá-se início ao que se chama de fenômeno de ampliação do Estado, resultado do aparecimento de uma nova classe econômica – o proletariado – que exigia uma postura positiva do Estado, através da garantia de direitos sociais, os chamados direitos fundamentais de segunda geração, que, para sua efetivação, necessitam de prestações positivas do Estado.

Assim é que as Constituições das primeiras décadas do século XX, como as Constituições de Weimar e, notadamente, a Constituição Mexicana de 1917, trazem explicitadas em seus textos os direitos sociais.

É também nesse período que os sistemas democráticos começam a se firmar no Ocidente, com a afirmação dos direitos políticos, mesmo em meio aos grandes conflitos mundiais, que refletiam a derrocada dos pilares do Estado Liberal. Desta feita, a partir da década de 50 do século passado, o Estado começa a passar por seu período de maior

expansão, dando origem ao que Habermas (1987) chama de utopia de uma sociedade do trabalho, marcada pela tentativa de propiciar-se uma melhor distribuição do capital.

O auge desse modelo estatal se deu com a instalação, nos países centrais, do regime social democrata. Nesse período, os direitos de primeira e segunda geração já são uma realidade, fato que deu lugar ao aparecimento dos direitos de terceira geração, quais sejam: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação, de acordo com Bonavides (1997).

Entretanto, desde a metade dos anos 1970, os limites do projeto do Estado Social ficam evidentes, como também o modelo administrativo existente e, por seu turno, os seus mecanismos começam a tornar-se obsoletos. Deste modo, a partir da década de 70 do século passado, tinha-se uma máquina estatal gigantesca e ineficiente, alimentada por uma carga tributária cada vez mais elevada, a qual não era convertida em políticas públicas satisfatórias.

**A partir da instalação de tal quadro, começou o movimento da reforma do Estado nos países desenvolvidos, com a adoção de medidas ancoradas no liberalismo econômico do século XIX, o que veio a demonstrar ser insuficiente para a resolução da crise do Estado. É nesse sentido que começa a se pensar em uma nova reaproximação entre Estado e Sociedade Civil, tendo em vista que, durante os áureos tempos do Estado de Bem Estar Social, houve um completo enclausuramento dos indivíduos em suas esferas privadas (ROSANVALLON, 1997).**

**Assinale-se que esse novo movimento da complexa relação Estado/Sociedade implica em uma maior participação do indivíduo nos negócios públicos, passando pela formulação de novos instrumentos de controle da administração,<sup>3</sup> tanto no que toca às**

---

<sup>3</sup> Partindo do princípio de que, para a sociedade, o melhor controle, na perspectiva da defesa dos seus interesses, é sempre aquele que por ela é exercido, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos

**decisões das melhores políticas, como no caso dos conselhos gestores, quanto no que diz respeito ao acompanhamento da execução dessas políticas, tendo em vista a possibilidade da responsabilização do administrador público.**

**Nessa perspectiva, os direitos de quarta geração, representados pelo direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo passam a ocupar o cenário político.**

**Por outro lado, a democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, na opinião de Bonavides (1997), de necessidade, uma democracia direta, já que a democracia representativa liberal não mais responde aos anseios da sociedade civil, tendo em vista a contaminação dos parlamentos pelos interesses corporativos.**

**Tal fenômeno compromete o já abalado sistema de separação de poderes, posto que a inércia do Legislativo tem produzido uma ditadura do Executivo, bem como o desvio das resoluções políticas para o plano do Judiciário, dando origem a soberania complexa.**

---

através dos quais ela possa exercer, de modo organizado, moderno e sistemático, o controle das ações do poder público em todas as suas extensões, cobrando melhores resultados dos recursos por ela disponibilizados. Assim, embora, sejam importantes as iniciativas oficiais, para a formação de uma maior consciência de controle social, esse é mais eficaz quando concebido e organizado pelas próprias comunidades, na medida em que reforçam o sentimento de seus direitos de participação mais permanente na fiscalização dos atos governamentais e ficam menos sujeitas às manipulações, rompendo com as práticas populistas e clientelistas. No Brasil, é no decorrer da década de 70 que se dá início a um processo de reorganização dos movimentos sociais, tendo em vista as imensas dificuldades para a criação de organismos sociais autônomos, dificuldades impostas pela classe dominante brasileira ao longo de décadas de regimes políticos atrelados à cultura patrimonialista herdada dos portugueses e que conformam práticas assistencialistas e clientelistas como mecanismos de manutenção do poder político. Entretanto, só a partir do fim dos governos militares, que se intensificou um processo dinâmico e complexo de construção da cidadania, consolidando-se os movimentos sociais já existentes e surgindo numerosos outros, o que veio elevando o nível de politização de seus atores. A noção de cidadania, ainda, foi fortalecida com a Carta Magna de 1988, como se observa nos incisos IV, XVI e XVII do artigo 5º, que asseguram o direito à livre manifestação do pensamento, à livre reunião e plena liberdade de associação, respectivamente, bem como no inciso LXXI do mesmo artigo, que dispõe sobre ação popular, que permite a qualquer cidadão propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de Entidade que o Estado participe (...). Vale destacar, ainda, a inserção, na Carta Política, de dispositivos constitucionais que viabilizam a criação de diversos conselhos, colegiados e outras instâncias de participação popular. Além dessas possibilidades diretas de participação popular, a própria descentralização administrativa e financeira, tornada possível pela atual Constituição, trouxe uma maior visibilidade de vários programas de governo. Reforçou-se a idéia do estabelecimento de **controle** (RIBEIRO, 2004).

**Desta forma, o compromisso democrático, segundo Rosanvalon (1997), entra em uma nova etapa, restituindo-se a idéia de contrato social, para a constituição de um espaço pública, local de trabalho da sociedade sobre si própria.**

**Em meio a esse quadro de desarticulação, ou seja, de desmembramento do Estado Moderno é que se afigura o surgimento do Estado Republicano, como resultado da evolução do Estado Liberal e Social. Nesse modelo que se apresenta, a democracia e a fortificação de suas instituições são fundamentais. Logo, a reaproximação do indivíduo e do cidadão aparece como condição *sine qua non* para o sucesso do republicanismo.**

No Estado Republicano, espera-se uma aproximação dos administrados à gerência da *res publica*. Tal aproximação imprime um ritmo de eficiência na utilização dos recursos, o que gera a necessidade de um controle mais exacerbado, do que o mero controle político. Assim, o desenvolvimento de tecnologias e o desenvolvimento do princípio da transparência são armas cada vez mais utilizadas e disponibilizadas por esse novo cidadão. Ressalte-se que as velhas instituições democráticas liberais, como os Tribunais de Contas, vêm passando por um processo de ampliação de sua competência, que, nos dias atuais, vai além da mera aferição entre despesa e receita.

**Com base no que foi dito, para o exercício de novos instrumentos de controle, bem como o aperfeiçoamento dos já existentes, faz-se necessário um aprofundamento da prática democrática.**

### **1.1 O aprofundamento da democracia: direitos republicanos e o novo sistema de controle**

A discussão que dominou o cenário político-econômico das últimas décadas do século passado girou em torno das condições que garantem um Estado eficiente e eficaz, uma

vez que é nesse período que o modelo estatal vigente<sup>4</sup> entra em crise, em razão, segundo Diniz (1995), do extrapolamento das possibilidades de atendimento às demandas pelos governantes, dando origem a um clima de ingovernabilidade e de ingovernança.

O conceito de governabilidade, conforme Diniz (1995), envolve três dimensões: a primeira relacionada à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento; a segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação, e à capacidade de liderança do Estado.

No Brasil, além da crise fiscal enfrentada pelo Estado, que imobilizou sua capacidade de resposta do ponto de vista financeiro, também se enfrentam os problemas oriundos da transição democrática, que criou novas demandas ao Estado e teve como consequência, no primeiro momento, a incapacidade de resposta sob a ótica política; fato que se explica, em virtude da ausência de instrumentos eficazes para acolher as novas demandas.

Nesse contexto, nos primeiros anos da Nova República, a frustração democrática se espalhava pelo Estado brasileiro, em virtude, conforme dito anteriormente, da ausência dos instrumentos necessários à implementação destas demandas. Então, pode-se dizer, que o fato gerador da ineficácia é a inadequabilidade dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas, ao que se denomina de governança.

Da mesma forma que a governabilidade, Diniz (1995) também compreende a governança em três dimensões: capacidade de comando e direção do Estado, tanto interna

---

<sup>4</sup> O Estado de bem-estar nos países de capitalismo central, e o Estado Desenvolvimentista nos países capitalistas periféricos, como o Brasil.

quanto externamente; capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo; e a capacidade de implementação.

Deste modo, não basta, tão-somente, o Estado identificar seus problemas e elaborar as políticas adequadas, mas também faz-se necessária a existência de meios simplificados e eficientes que permitam resoluções rápidas e isonômicas. Certamente esta governança não é garantida apenas com ações estatais, mas principalmente com o alargamento da dimensão participativa da sociedade, uma vez que, de acordo com Diniz (1995), as condições de governança configuram um sistema que compreende a totalidade de arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações no interior e através das fronteiras de um sistema econômico.

**Tal preocupação, de acordo com a autora supramencionada, deslocou o foco da atuação das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.**

Assim é que, na visão de Pereira (1998), juntamente com o aspecto econômico, o aspecto democrático, no que toca à institucionalização e à consolidação da democracia, ganha relevo no plano de reforma do Estado. Isto porque em um regime democrático a restrição econômica não pode ser soberana. Será sempre de grande importância, mas a restrição democrática deverá prevalecer quando se trata de realizar ações coletivas por meio do Estado.

**Isto posto, a noção de fortalecimento da eficácia do Estado, para Diniz (1995), em termos de aprimoramento de sua capacidade de ação, torna cada vez mais presente na agenda pública a proposta que preconiza a transformação do Estado, de forma a torná-lo capaz de implementar com êxito suas políticas e de fazer valer suas decisões.**

Este conjunto de coisas, conforme Pereira (1998), implica em uma nova rearticulação das relações entre Sociedade e Estado, que tem no combate à captura do Estado por interesses particulares, na defesa do patrimônio público e na utilização dos recursos escassos dos contribuintes, de forma a atender ao interesse geral, o seu objetivo principal.

Tal fato se explica, na concepção do autor mencionado, pela emergência, no último quartel do século XX, de um novo tipo de direito de cidadania: os direitos republicanos, entendidos como o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos ao invés de ser capturado por interesses privados.

Diferentemente dos direitos civis e políticos, os quais foram historicamente institucionalizados para evitar as arbitrariedades de um Estado autoritário, ou mesmo dos direitos sociais que protegem os pobres contra os ricos e poderosos, os direitos republicanos são definidos como uma proteção contra aqueles que privatizam ou se aproveitam da coisa pública. Isto é, tratam-se dos direitos de acesso aos bens públicos ou ao patrimônio compartilhado por todos os cidadãos, os quais não deveriam ser apropriados por indivíduos ou por grupos de interesse.

Podem-se distinguir três tipos de direitos republicanos: a) o direito ao meio ambiente ou ao patrimônio ecológico; b) o direito ao patrimônio histórico-cultural; c) o direito à economia pública ou ao patrimônio econômico, a coisa pública em sentido estrito. Este último pode ainda ser classificado em direitos republicanos clássicos e direitos republicanos modernos. Os direitos republicanos clássicos, cujo mecanismo efetivo de sua defesa é objeto da presente análise, são os direitos de proteção contra atos de corrupção, nepotismo e evasão fiscal.

Sob esta ótica, para Pereira (2004), o aparelho do Estado não deve ser apenas eficaz, deve também ser eficiente. Tendo em vista os limitados recursos fiscais com que

pode contar, quanto mais eficiente ele for, mais eficaz poderá ser, porque será capaz de fornecer uma maior quantidade de serviços pelo mesmo custo. Assim, o Estado deverá estar comprometido com a proteção do patrimônio público, não apenas contra a corrupção e formas mais brandas de rentismo, mas também contra a ineficiência.

Para a garantia de tal gama de direitos, faz-se necessária a existência de um Estado Republicano, suficientemente forte para proteger-se da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas; um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições bem como do exercício da responsabilidade social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público, segundo Pereira (2004).

O aparecimento desse novo modelo de Estado ocorreu em razão do desafio político de construir-se um Estado capaz de proteger-se de indivíduos ou corporações poderosas e, ao mesmo tempo, com capacidade de organizar a ação coletiva para garantir os direitos de cidadania.

No Estado republicano, a preocupação com a proteção do interesse público e patrimônio é primordial. Tendo em vista os interesses conflitantes que existem em todas as sociedades, nem sempre o interesse público será evidente. A governança democrática, de acordo com Pereira (2004), é o processo principal, através do qual os modernos sistemas de governo definem, para cada questão, qual é o interesse público. Assim, o Estado republicano é intrinsecamente democrático.

As reformas institucionais e, particularmente, a reforma da gestão pública estão avançando em toda parte, o que significa que o Estado está se tornando mais capaz. Assim a reforma gerencial do Estado, que ora se apresenta, tem na democracia e na eficiência seus dois marcos teóricos. Tal lógica, segundo Ferreira (2003), requer uma crescente demanda pela

implantação de mecanismos de *accountability*,<sup>5</sup> ou seja, mecanismos que possibilitem a responsabilização daquelas pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado.

Segundo Ferreira (2004), constitui-se a *accountability* como a prestação de contas destas pessoas perante a sociedade; sendo de dois tipos: vertical, quando essa prestação de contas se dá por meio de eleições e das reivindicações sociais através da liberdade de opinião e de associação, bem como pelo livre acesso às informações.<sup>6</sup> E a horizontal, que envolve a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão realmente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais ou inclusive *impeachment*, em relação a atos e/ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ou presumidamente, ser qualificadas como ilícitas.

Para Pascoal (2004), no ordenamento jurídico brasileiro, a *accountability*<sup>7</sup> está refletida na consagração dos princípios republicano e democrático (C.F., ART.1º, 1988), no princípio da prestação de contas (C.F., ART. 70, 1988), no dever da eficiência e de transparência (C.F., ART.37, 1988), na existência de mecanismos de controles técnicos da gestão, via Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Controle Interno, Agências Reguladoras, Ouvidorias etc., na existência de mecanismos de controle social, a exemplo do direito ao voto, da ação popular, da denúncia perante os Tribunais de Contas e o Ministério Público, do orçamento participativo entre outros. Vale destacar que as regras presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal também estão em

---

<sup>5</sup> O conceito de *accountability* surge a partir da segunda metade da década de 1980, nos países de tradição anglo-saxã. Não há uma tradução precisa do termo para a língua portuguesa. Alguns o definem como sendo o dever de prestar contas, outros como o dever de transparência e outros como o dever de eficiência daqueles responsáveis pela realização da Atividade Financeira do Estado.

<sup>6</sup> Sendo para isso necessária a existência de uma mídia livre.

<sup>7</sup> É compreensível que a *accountability* ainda seja uma prática reduzida no Brasil. A sua existência e o grau de intensidade com que se apresenta em determinadas sociedades são consequência direta do nível de cultura política de um povo, do estágio de desenvolvimento de suas instituições, de sua estrutura econômica e do nível de organização da sociedade, ainda incipiente entre nós.

manifesta sintonia com o conceito de *accountability*, haja vista as ênfases dadas ao planejamento, ao controle e à transparência da gestão pública.

### **1.1.1 O controle**

**Toda sociedade, para se coordenar, usa um conjunto de mecanismos de controle ou de coordenação, que podem ser organizados e classificados de muitas maneiras. Uma simplificação, a partir de uma perspectiva institucional, é afirmar que se têm três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil, conforme Pereira (1998).**

**Em uma outra perspectiva, a funcional, encontram-se, também, três formas de controle: o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos, e o controle econômico, via mercado.**

**O princípio geral, apontado por Pereira (1998), é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais genérico, mais difuso, mais automático, aparecendo o mercado, nessa perspectiva, como o melhor dos mecanismos de controle. Acontece que o mercado só controla a eficiência econômica. Logo após o mercado, a democracia direta ou controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Por intermédio do controle social, a sociedade se organiza, formal e informalmente, para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas para controlar as organizações públicas. Por fim, aparece o mecanismo da democracia representativa, através do qual a sociedade se faz representar por intermédio de políticos eleitos, dotados de mandatos.**

De acordo com Carvalho (2004), dentre os mecanismos de controle próprios do Estado, encontra-se o controle político, representado em sua forma clássica pelo sistema da separação de poderes, preconizado por Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII. Nele se estabelecem normas que inibem o crescimento de qualquer um dos poderes em detrimento de outro, permitindo a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixá-lo sucumbir à força de outro, tendo como objetivos a preservação e o equilíbrio das instituições democráticas do País.

O controle político traz implícitas duas concepções: a defesa da liberdade dos indivíduos, uma vez que defende a desconcentração do poder, atribuindo o seu exercício a vários órgãos, porque quanto maior a concentração do poder, maior será o risco de um governo ditatorial; e uma outra concepção, desenvolvida no final do século XIX, que trata da separação de funções, com o fim de aumentar-se a eficiência do Estado, organizando-o da maneira mais adequada para o desempenho de suas atribuições.

A crítica mais recente que se faz a essa modalidade de controle é a de sua inadequação à organização do Estado atual, uma vez que, com a evolução da sociedade, foram criadas exigências novas, que atingiram profundamente o Estado. Tudo isso impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com os modelos da separação de poderes. O Legislativo não tem condições para fixar regras gerais sem ter conhecimento do que já foi ou está sendo feito pelo Executivo e sem saber de que meio este dispõe para atuar. O Executivo, por seu lado, não pode ficar à mercê de um processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais, muitas vezes graves e urgentes.

Não obstante a perda relativa de importância desse tipo de controle, a separação dos poderes é um dogma aliado à idéia de democracia, daí decorrendo o

temor de afrontá-lo expressamente. Em conseqüência, buscam-se outras soluções que permitam aumentar a eficácia do Estado, mantendo a aparência da separação dos poderes.

Da necessidade de auxiliar o controle político, aparece o controle administrativo. Nele, na opinião de Carvalho (2004), não se procede a nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas, ao contrário, pretende-se alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Esse controle administrativo se consuma de vários modos, podendo-se exemplificar com a fiscalização financeira das pessoas da Administração Direta e Indireta; com a verificação de legalidade, ou não, dos atos administrativos; com a conveniência e oportunidade de condutas administrativas. Todos os mecanismos de controle neste caso são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos.

Os controles administrativos estão relacionados à execução de decisões e têm como base o princípio da hierarquia. Tal mecanismo pode ser: o tradicional, que corresponde, na administração do Estado, ao patrimonialismo; o controle burocrático, em que os objetivos e os meios mais adequados para atingi-los são rigidamente definidos na lei; e o controle gerencial.

A reforma gerencial põe em evidencia o controle democrático ou da responsabilização do administrador público, o qual envolve toda a problemática da governabilidade e da afirmação dos direitos de cidadania, principalmente os direitos republicanos, as questões da representação política, da legitimidade dos governantes e de sua responsabilização. No plano específico da administração pública, entretanto, a questão fundamental, segundo Pereira (1998), é como controlar a burocracia de forma que ela aja de acordo com ou visando ao interesse público. Ou, em outras palavras, a responsabilização do administrador público perante a sociedade.

**Na concepção de Fernandes (2003), no atual modelo de controle, há ênfase no *feedback*, no desenvolvimento do conceito de cidadania, garantia da participação e responsabilidade, além do desenvolvimento da aprendizagem social. Uma vez que somente através da plena transparência acerca das ações e decisões do governo é que a sociedade poderá exercer sua cidadania e, dessa forma, consolidar a democracia<sup>8</sup>. Vale dizer que a exigência da publicidade dos atos de governo é importante porque permite ao cidadão não só conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é, por si só, uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é.**

Para Carvalho (2004), com base nesta ótica, o controle se apresenta como um direito fundamental,<sup>9</sup> lastreado no princípio das políticas administrativas, ou seja, o poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu planejamento, para que a atividade administrativa seja desempenhada da forma mais eficiente e rápida possível. Neste ponto, não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade.

Sob este aspecto, no entendimento de Pereira (1998), a reforma gerencial só faz sentido quando aprofunda as formas de democracia representativa e de democracia direta ou

---

<sup>8</sup> Segundo, Fernandes (2000), para que isso ocorra, torna-se necessário o surgimento, na sociedade civil, de grupos e movimentos sociais que viabilizem uma participação ativa e representativa desvinculada de qualquer dependência financeira e administrativa do Estado. O avanço da cidadania em geral e a possibilidade de a sociedade civil formular políticas públicas e controlar sua implementação, em particular, estão diretamente relacionados a sua capacidade de elaborar novas formas democráticas e autônomas de organização coletiva. No Brasil, nos últimos 15 anos de regime democrático, é por demais perceptível o avanço da sociedade quanto a criação dessas novas formas de participação e organização popular, o que não significa, porém, que esse processo tenha ultrapassado de fato a sua fase de aprendizado.

<sup>9</sup> No modelo constitucional brasileiro não está expresso o controle como direito fundamental. A opção do constituinte, em conformidade com as mais modernas concepções, foi elencar direitos fundamentais, estendendo a possibilidade de o intérprete reconhecer a existência de outros (FERNANDES, 2003).

controle social,<sup>10</sup> que, além de ser instrumento de eficiência administrativa, é também um meio de afirmação democrática dos direitos de cidadania. Uma vez que a ação estatal dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de um certo grau de responsabilidade pública no processo decisório, não possui legitimidade suficiente (DINIZ, 1995).

Feitas tais observações, pode-se conceituar o controle da Administração Pública como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, por meio dos quais se exercem os poderes de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder. Por outro lado, embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para fazê-lo, devendo atuar sempre em conformidade com os padrões fixados na lei e buscar, a toda força, o interesse da coletividade. Assim, conforme Carvalho (2004), constitui objetivo dos mecanismos de controle assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração, no sentido de ver alcançado o interesse coletivo e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos, nem as diretrizes administrativas.

Convém enfatizar que praticamente todos os sistemas políticos modernos dispõem, nos dias atuais, de instituições superiores encarregadas especificamente do controle financeiro-patrimonial do Estado, chamados de Tribunal de Contas, Corte de Contas, Auditoria-geral, entre outras denominações. Resultado, do crescimento do aparelho estatal, tanto em volume como em complexidade, tornou indispensável à existência de um órgão auxiliar para desempenhar essa função de forma permanente e competente.

Tradicionalmente, para Carvalho (2004), o controle de fiscalizar a administração pública é de competência do Poder Legislativo, em razão de ser nesse poder que se

---

<sup>10</sup> No Brasil, o controle social encontra ressonância na Constituição Federal de 1988, através: do direito de petição aos poderes públicos; do direito de receber dos órgãos públicos informações de interesses coletivo ou geral; da ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe e o direito de denunciar aos Tribunais de Contas (FERNANDES, 2003).

materializa realmente a vontade do povo. Entretanto, de acordo com Speck (2000), o que se observa é que as instituições superiores de controle, sob as mais variadas denominações, podem ser caracterizadas como ligadas funcionalmente ao Executivo, ao Legislativo, ou agindo de forma autônoma para cumprir seu papel no controle financeiro-patrimonial.

Por conseguinte, resulta no exercício de papéis diferentes para as instituições externas de controle. Desta forma, na visão de Speck (2000), as instituições ligadas ao Executivo devem fornecer informações e análises para melhorar o desempenho da administração, alertando o governo para o fato de que determinados programas não trouxeram os resultados desejados e sobre irregularidades e desvios de recursos públicos. Já as instituições ligadas ao legislativo têm basicamente a função de assessorar esse poder em sua função fiscalizadora ante a administração. A autonomia, nessa hipótese, fica limitada à correta implementação técnica do trabalho. As investigações podem resultar na responsabilização de agentes públicos e privados por má conduta, ou em subsídios e esclarecimentos para o legislador durante a elaboração de nova legislação.

Por fim, ainda seguindo a classificação do autor supramencionado, tem-se as instituições que funcionam como instâncias autônomas de controle. Nesta hipótese, este abrange a identificação das áreas a serem fiscalizadas, a realização técnica do controle e a produção de veredicto final com valor jurídico. Os principais resultados do trabalho da instituição são a emissão de atestados de lisura ou, em caso contrário, a responsabilização retroativa dos agentes públicos que cometeram irregularidades ou ilegalidades.

Speck (2000), ainda destaca que as instituições superiores de controle financeiro combinam, em geral, várias dessas funções. Em todo caso, podem ser fortes aliadas no controle da corrupção. Evitar desvios, desperdícios e fraudes é parte substancial de seu papel fiscalizador. Para desempenhá-lo de forma adequada, as instituições precisam ser devidamente autorizadas, dispor de garantias para cumprir tarefas de forma independente,

mostrando-se tecnicamente qualificadas, além de fazer uso criativo dessas capacidades. Em alguns países, as instituições superiores de controle desempenham esse papel de forma eficiente e são respeitadas como instâncias que defendem o patrimônio público. Em outros casos, são vistas como instituições pouco eficientes, coniventes com a administração ou mesmo envolvidas em irregularidades.

No Brasil, o controle financeiro abraça todos os poderes da República e todas as pessoas políticas da federação, no que se refere à receita, à despesa e a gestão dos recursos públicos. De acordo com a previsão constitucional (C.F., ART. 70, 1988),<sup>11</sup> tal controle se verifica tanto pelo sistema de controle interno de cada poder, quanto pelo controle externo.

Consoante o próprio texto constitucional (art. 74), a Administração deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo (MELO, 2003).

Do exposto, o controle interno será abrangente dos aspectos administrativos, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle

---

<sup>11</sup> 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 renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.

Segundo Fernandes (2003), o controle externo consiste no conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controladora, visando fiscalização, verificação e correção de atos. Vale ressaltar que o controle externo, também, pode ser exercido de forma direta, pelo próprio Poder Legislativo, e ainda através do controle jurisdicional, conforme o caso brasileiro.

O controle exercido diretamente pelo Congresso Nacional compreende: a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (C.F., ART. 71, 1988); convocação de Ministros e requerimentos de informações; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor; comissões parlamentares de inquérito; autorizações ou aprovações do Congresso, necessárias para atos concretos do Executivo; julgamento das contas do Executivo e suspensão e destituição do presidente ou de ministros.

No Brasil, ao contrário do que ocorre em inúmeros países europeus, vigora o sistema de jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto, sejam quais forem os litigantes ou a índole da relação jurídica controvertida. Assim, o Poder Judiciário, a instâncias da parte interessada, controla, in concreto, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso.

Dentre as medidas judiciais intentáveis para correção da conduta administrativa, existem algumas específicas para enfrentar atos ou omissões de autoridade pública. São eles o *habeas corpus*, o mandado de segurança, individual ou coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão.

O controle Externo da Administração Pública nos Estados Modernos, conforme dito anteriormente, é exercido por meio de dois sistemas representados pelos Tribunais de Contas e as Controladorias. Os Tribunais de Contas aparecem nos países de tradição latina, tais como Alemanha, França, Portugal, Bélgica, Áustria, Espanha, Brasil. São órgãos colegiados, cujos membros, na maioria dos casos são indicados pelo Parlamento, com mandato limitado,<sup>12</sup> e gozam das prerrogativas da Magistratura.

Na maioria dos países, o Tribunal de Contas é órgão autônomo, de natureza administrativa, que atua junto ao Poder Legislativo. Mas também há países em que o Tribunal de Contas integra o Poder Executivo.<sup>13</sup> Embora, mais raro, é possível ainda, encontrá-lo vinculado ao Poder Judiciário.<sup>14</sup> O sistema de controladoria aparece nos países de tradição britânica, como Estados Unidos e Inglaterra.<sup>15</sup> As controladorias são órgãos unipessoais, dirigidos por um *Comptroller*<sup>16</sup> General, com mandato limitado. Destaca Pascoal (2000) que, em alguns países, o auditor geral, também, possui as mesmas garantias e prerrogativas da Magistratura.

---

<sup>12</sup> No Brasil, o cargo tem caráter vitalício.

<sup>13</sup> Como na maioria dos países africanos.

<sup>14</sup> Portugal e Angola.

<sup>15</sup> Na Inglaterra, o *controlador-geral* assessora a comissão de contas públicas da Câmara dos Comuns; exerce auditoria sobre as contas dos departamentos de governo e checka se a aplicação se deu corretamente e para suas finalidades; dispõe de um quadro de auditores, muitos deles atuando permanentemente junto aos órgãos de governo.

<sup>16</sup> Para melhor entender a figura do *controlador-geral*, é preciso esclarecer que o modelo nasceu na Inglaterra e foi adotado pelo Congresso americano. Esse modelo divide com o sistema de *Tribunal* a forma de controle financeiro da administração pública, consiste na criação de Câmaras especializadas no Poder Legislativo, assessoradas pelo *controlador* ou *auditor-geral*, que é um funcionário do próprio parlamento auxiliado por grande quantidade de técnicos.

Atualmente, entretanto, não há uma definição absoluta no que toca à adoção do modelo dos Tribunais de Contas, ou do modelo das Controladorias, tendo em vista a adoção, nos países latino-americanos do modelo de Controladorias, por clara influência norte-americana, dada à monitoração dos programas de estabilização econômica e reforma do Estado, patrocinados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e pelo Fundo Monetário Internacional. Assim é que, na Argentina, se adota um sistema misto, posto que, nas províncias, encontram-se Tribunais de Contas, enquanto o governo federal adota o sistema de Controladorias.

Na opinião de Fernandes (2003), tal flexibilização de modelos decorre da própria perspectiva do controle de poder, que se situa em um movimento pendular, ou seja, entre os que pretendem aniquilá-lo com as bandeiras da desburocratização e do andamento do rigor formal e os que vislumbram nesse instrumento a concepção necessária à correção de políticas públicas, à definição de limites, à conformação na aplicação de recursos tanto públicos, quanto privados.

Logo, na visão do autor, torna-se de fundamental importância o desenvolvimento de uma doutrina que tenha presente essa nova perspectiva e valor da função de controle, no que toca à definição e redirecionamento de políticas estatais e supranacionais, frente ao uso irregular ou abuso do poder econômico.

Um outro ponto que merece destaque é o que diz respeito à isenção das instituições que desempenham essa função de guardião-mor dos bens públicos, o que resultou na introdução, sucessiva, de maiores garantias quanto à instituição em si, seus integrantes e as tarefas a serem desenvolvidas. Nesse caminho, ganharam forma as atuais instituições superiores de controle, que, não obstante a grande diversidade entre vários países, compartilham algumas características importantes. Nos dias atuais, na maioria dos casos, elas têm os traços institucionais e as atribuições fixadas nas respectivas constituições. Ao controle

dos sistemas de controle interno, as instituições superiores de controle não são subordinadas ao Executivo e, mesmo apoiando o Legislativo no controle externo, não se limitam a esse papel auxiliar. Conforme Speck (2000), elas desenvolvem várias tarefas de controle por iniciativa própria. Tornaram-se instituições que desenvolvem sua função com certo grau de autonomia e independência e, no sistema político, exercem controle financeiro-patrimonial como instância máxima e de forma abrangente.

No Brasil, segundo o preceito constitucional (C.F., ART. 70, 1988), o controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial é realizado pelo Congresso Nacional com auxílio dos Tribunais de Contas.

Uma vez estabelecido o referencial teórico da pesquisa, o Capítulo II apresentará uma discussão minuciosa a respeito da origem, evolução e funcionamento do Tribunal de Contas da União, destacando sua competência, formação e funcionamento, para, em seguida, discorrer sobre o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, utilizando-se dos mesmos padrões.

## **CAPÍTULO II**

### **O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: FUNCIONAMENTO E ATUAÇÃO**

#### **2.1 Histórico**

A necessidade de se criar um órgão voltado para a fiscalização dos gastos públicos não é uma necessidade inerente ao Estado Moderno, uma vez que o embrião dos atuais Tribunais de Contas remonta à Grécia Antiga, com os legisperitos. Em Atenas, já existia uma Corte de Contas, cujos membros eram escolhidos pelo povo, com jurisdição sobre todos os que atuavam em funções administrativas; da mesma forma, em Roma, também se adotava um tipo de controle exercido pelo Senado e por entidades especiais. Ressalte-se que no Egito, na Pérsia, Fenícia, e na Índia, desde o Código de Manu, bem como nas Leis Mosaicas já havia previsão do controle das rendas públicas (GOMES, 2003).

Atualmente, a previsão de um órgão controlador das contas públicas pode ser encontrado em diversos Estados, como, por exemplo, na Espanha, onde a existência do Tribunal de Contas é prevista no art. 136 da Constituição Espanhola; na Itália, onde o art. 100 da Constituição elenca como competência da Corte de Contas o controle preventivo da legitimidade sobre os atos do governo e, ainda, o controle posterior sobre a gestão orçamentária do Estado; na França, onde a Corte de Contas é uma instituição tradicional, atuando com auxiliar do Parlamento, nos termos do art. 47 da Constituição Francesa de 1958.

No Brasil, desde a declaração da Independência, defendia-se a criação de um mecanismo de controle, para que se verificasse a correta execução do orçamento, cuja inspiração era a Corte de Contas da França, criada em 1807. Entretanto, a Constituição de 1824 não fez qualquer referência a um órgão de controle, ficando a cargo da Câmara dos Deputados o exame das contas apresentadas. Durante o Segundo Reinado, mais uma vez levantou-se a possibilidade da criação de um Tribunal de Contas, com a função de julgar as contas de todos os responsáveis por recursos públicos, não tendo, entretanto, tal proposta logrado êxito.

Deste modo foi que a criação do primeiro Tribunal de Contas brasileiro se deu, tão-somente com a instituição do regime de governo republicano. E, em 07 de novembro de 1890, o Decreto n. 966-A cria o Tribunal de Contas, tendo sido alçada a categoria de órgão constitucional com a promulgação da Constituição de 1891, que, em seu art. 89, institui um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1934 inova na estrutura do aparelho do Estado, quando cria um capítulo específico para cuidar dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais, sendo um deles o Tribunal de Contas (apud FERNANDES, 2003).

Art. 99: É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegação organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, além de delimitar com maior precisão as suas atividades, bem como prever pela primeira vez a necessidade do registro prévio da despesa e a emissão do parecer prévio com referência às contas do Presidente da República.

A Constituição de 1937 inseriu o Tribunal de Contas no capítulo que disciplinava o Poder Judiciário, assegurando aos ministros daquele Tribunal as mesmas garantias que os Ministros do Supremo Tribunal Federal (C.F., ART. 114, 1937). Na Constituição de 1946, a competência do Tribunal de Contas foi ampliada, permitindo-lhe analisar as contas das

autarquias, a legalidade dos contratos administrativos, das aposentadorias, reformas e pensões.<sup>17</sup>

Com a Constituição de 1967, o Tribunal de Contas volta a ser tratado como órgão auxiliar do Poder Legislativo e passa a realizar, além do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, as funções de auditoria financeira. A Carta Federal de 1988 mantém o Tribunal de Contas como órgão, auxiliar do Poder Legislativo, quando do exercício do controle externo, trazendo a sua regulamentação dentro do capítulo referente àquele poder.

A partir dessa breve análise dos Tribunais de Contas, nas diversas Constituições Federais, Pascoal (2000) identifica três fases distintas dos Tribunais de Contas no Brasil. A primeira delas vai da criação dos Tribunais de Contas em 1890 até a Constituição de 1988, quando o controle de gestão era meramente formal e inexistiam critérios técnicos para a indicação de membros dos Tribunais de Contas, sendo esses nomeados por livre escolha do chefe do Executivo, e os seus servidores, em grande parte, não ingressavam por meio de concurso.

Na segunda fase, que vai de 1988 até a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/1996, houve significativos avanços no controle exercido pelos Tribunais de Contas. Eles passaram a analisar outros aspectos da gestão, como a economicidade, tendo alguns Tribunais avançado na fiscalização de resultado da gestão, mas poucos adentraram no aspecto da moralidade e da legitimidade de gastos. Houve, também, um avanço em relação à forma de indicação de seus membros e de seus servidores.

Contudo, mesmo diante de tantos avanços, destaca o autor supramencionado que ainda havia necessidade de que fossem corrigidas algumas graves distorções do modelo do

---

<sup>17</sup> No que se refere à natureza do Tribunal de Contas, Gomes (2003) ressalta o entendimento de Pontes de Miranda, ao comentar a C.F/ 1946, de que o Tribunal de Contas em um plano material seria órgão do judiciário, enquanto em um plano formal funcionaria como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Tribunal de Contas concebido pelo texto original da Constituição Federal de 1988, o que aconteceu a partir da emenda nº 14 de 1996, inaugurando a terceira fase dos Tribunais de Contas, no que resultou a adoção de cinco medidas.

A *primeira medida* corrigiu uma grave falha que havia no texto original da C.F/88, a qual se relacionava diretamente à efetividade das decisões dos Tribunais de Contas, que antes podiam ser revistas pelo Poder Judiciário. A partir da emenda supracitada, tal possibilidade foi vedada, privilegiando-se o aspecto da especialização e garantindo-se a efetividade das decisões dos Tribunais de Contas.

A *segunda medida* diz respeito ao aperfeiçoamento dos critérios de escolha dos membros dos Tribunais de Contas, que já tinham evoluído com a promulgação da C.F/88. Desta forma, dois terços das vagas passaram a ser preenchidos por servidor de carreira – Auditores e Procuradores – e um terço a ser indicado pelo Poder Legislativo, sendo necessária, para tanto, além do atendimento dos requisitos de idade, idoneidade, notoriedade e experiência; a aprovação de, pelo menos, dois terços do Parlamento e não por maioria simples, como ocorria anteriormente.

A *terceira medida* garantiu a verdadeira autonomia orçamentária para os Tribunais de Contas, através de uma vinculação constitucional de receitas.

A *quarta medida* está diretamente relacionada à efetividade das decisões do Tribunal de Contas, posto que a rejeição das contas passou a gerar a inelegibilidade do administrador, sem possibilidade de um novo juízo de valor das contas por parte da Justiça Eleitoral.

Por fim, a *quinta medida* garante ao Ministério Público, que atua nos Tribunais de Contas, a titularidade da ação penal e da execução das decisões que determinam ressarcimento e aplicam multas.

### 2.1.1 Da estrutura

De acordo com Fernandes (2003), o Tribunal de Contas da União constitui o paradigma federal de controle, devendo as normas constitucionais pertinentes ser aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. Logo, há, no Brasil, Um Tribunal de Contas da União e vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados.

O Tribunal de Contas da União é o responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos federais pelo Governo Federal e os repassados voluntariamente para outro ente federativo ou outras pessoas, físicas e jurídicas; os Tribunais de Contas Estaduais exercem a fiscalização da aplicação dos recursos estaduais pelo Governo Estadual e os recursos municipais pelos Governos Municipais bem como os repassados voluntariamente por esses entes para outras pessoas, físicas ou jurídicas.

Destaca-se também a existência de um Tribunal de Contas do Distrito Federal responsável pela fiscalização e aplicação dos recursos distritais pelo Governo do Distrito Federal e os repassados voluntariamente para outro ente federativo ou outras pessoas físicas ou jurídicas.

Os Tribunais de Contas podem se dividir em Câmaras, funcionando o plenário tanto como instância recursal, quanto como detentor de competência originária, segundo a natureza e importância das matérias sob fiscalização. Já o Tribunal de Contas da União é composto de quatro órgãos: o órgão deliberativo, o Ministério Público, que atua junto ao Tribunal de Contas, órgãos técnicos e os órgãos de apoio administrativo.

Além disso, ainda podem ser encontrados Tribunais de Contas dos Municípios,<sup>18</sup> que são órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização e aplicação dos recursos municipais pelo governo de todos os municípios de um Estado. Nesta situação, existem dois Tribunais de

---

<sup>18</sup> Esta é a situação dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará.

Contas na estrutura administrativa do Estado, o que difere do Tribunal de Contas do Município,<sup>19</sup> que é um órgão municipal responsável pela aplicação e fiscalização de recursos de um município.

### **2.1.2 Da composição e do funcionamento**

Legalmente, o Tribunal de Contas da União é composto de nove ministros, nomeados dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; com idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional nas respectivas áreas mencionadas (C.F., ART. 73, § 1º, 1988).

Os ministros dos Tribunais de Contas, em uma média de 1/3, serão escolhidos pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros dois terços serão escolhidos pelo Congresso Nacional (C.F., ART. 73, § 2º, 1988). Terão, ainda, os ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Os julgamentos do Tribunal são realizados em três Colegiados: Plenário, Primeiras e Segundas Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros, sendo presidido pelo presidente do TCU. As Câmaras são compostas por quatro ministros e um ou dois auditores, cada, conforme o caso. A Primeira Câmara é presidida pelo vice-presidente do Tribunal e a Segunda pelo ministro mais antigo no cargo.

---

<sup>19</sup> E cuja criação está proibida desde a promulgação da C.F/88. Hoje só existem dois Tribunais de Contas do Município: o de São Paulo e do Rio de Janeiro, tendo em vista que a Carta de 1988 apenas proibiu a criação de novos TC Municipais, mas não extinguiu os já existentes.

Atua junto à Corte de Contas, de acordo com o art. 130 da Constituição Federal, um Ministério Público especializado e autônomo, composto de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República. Suas funções básicas consistem em promover a defesa da ordem jurídica e requerer as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário perante o Tribunal. Adicionalmente, podem manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à deliberação da Corte e interpor recursos admitidos em lei ou previstos no Regimento Interno do TCU.

No desempenho de sua missão institucional, o Tribunal conta com uma Secretaria que tem por finalidade desempenhar atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal de Contas da União.

No que toca a composição dos Tribunais de Contas Estaduais, estes deverão ser integrados por sete conselheiros, ficando a cargo das Constituições Estaduais estabelecer sua estrutura e funcionamento.

Vale destacar que a Constituição Federal estabeleceu regra própria, de caráter transitório, para a criação de Tribunal de Contas dos Novos Estados. A regra tem prazo definido de aplicação, durante os primeiros dez anos de criação do Estado. Nesse prazo, o Tribunal de Contas será instalado e integrado por apenas três conselheiros, todos indicados e nomeados pelo governador, bastando que atendam a três requisitos: ser brasileiro, ter comprovada idoneidade; e notório saber. Vencido esse prazo, o Tribunal de Contas passará a ter sete membros.

### **2.1.3 Da competência constitucional do Tribunal de Contas**

A competência do Tribunal de Contas encontra-se explicitada no texto da Constituição – competência constitucional – bem como na legislação infraconstitucional, competência legal. Por sua vez, a competência constitucional pode ser classificada em

administrativa e jurisdicional. A competência constitucional do Tribunal de Contas está prevista nos arts. 70 e 71 e compreenderá:

I - Das contas do Presidente da República e dos administradores – art. 71, I e II.

Ao Tribunal cabe apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo presidente da República, através da análise técnico-jurídica das contas e da apresentação do resultado ao Poder Legislativo. Esse parecer deve ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das referidas contas e somente após a sua emissão, posto que estas são encaminhadas ao Congresso Nacional, para o seu devido julgamento.

Também competem ao Tribunal de Contas a verificação da legalidade, regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos. Aqui, além da apreciação dar-se-á o julgamento das contas. Verifica-se, portanto, nessa hipótese, o exercício da competência administrativa, fiscalização das contas, e da competência jurisdicional, bem como o julgamento das contas.

II - Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – art. 71, III.<sup>20</sup>

Compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

III - Inspeções e Auditorias – art. 71, IV.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> O TCU aprecia, em média, 31.500 atos de admissão e de concessão por ano. A partir de 1992, esses atos passaram a ser remetidos ao Tribunal por meio magnético, que, ao recebê-los, efetua uma verificação de conformidade e, não havendo problemas, são examinados pelas unidades técnicas e apreciados pelos Colegiados.

<sup>21</sup> O Tribunal realiza, em média, 8500 fiscalizações por ano, entre auditorias e inspeções.

Determina o texto constitucional que o TCU realize, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

As auditorias obedecem a plano específico e objetivam: obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades, avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais.

As inspeções, por sua vez, visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal.

As fiscalizações voltadas para a legalidade e a legitimidade têm como parâmetro, evidentemente, a lei e os regulamentos. Suas conclusões dão ao TCU elementos para julgar, fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico.

No que se refere às fiscalizações de natureza operacional, estas têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade. Como as decisões do administrador, respeitadas as normas legais, situam-se no campo da discricionariedade, as conclusões atingidas por essa modalidade de fiscalização dão origem a recomendações, que são encaminhadas ao órgão ou entidade fiscalizada.

IV - Fiscalização das Contas Nacionais das Empresas Supranacionais – art. 71, V.<sup>22</sup>

Nos termos da Constituição Federal, compete ao TCU fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - Fiscalização da Aplicação dos Recursos Repassados pela União – art 71, VI.<sup>23</sup>

Cabe, também, ao TCU 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. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais, as quais são encaminhadas anualmente ao Tribunal pelo controle interno setorial para apreciação e julgamento quanto ao fiel cumprimento do estabelecido no convênio ou nos instrumentos congêneres. Além do mais, em casos de denúncias ou de indícios de irregularidades, são realizadas auditorias ou inspeções.

Caso haja omissão na prestação de contas ou irregularidades na aplicação dos recursos, compete ao controle interno setorial instaurar tomada de contas especial, a ser julgada pelo TCU, para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano.

VI - Prestação de Informações ao Congresso Nacional – art. 71, VII.

Ao TCU, compete prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por qualquer de suas comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

---

<sup>22</sup> O Governo brasileiro participa, em nome da União, do Banco Brasileiro Iraquiano S.A. (BBI), da Companhia de Promoção Agrícola (CPA) e da Itaipu Binacional, que foram constituídas a partir de acordos celebrados, respectivamente, com os governos do Iraque, do Japão e do Paraguai.

<sup>23</sup> Atualmente, essa fiscalização é feita exclusivamente mediante a realização de auditorias e inspeções.

Esses pedidos de informações e solicitações são apreciados pelo Tribunal em caráter de urgência. Além disso, há, no âmbito do Tribunal, um Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso Nacional, com o objetivo de aprimorar e dinamizar o atendimento desses pedidos e solicitações.

VI - Aplicação das sanções previstas em lei. – art. 71, VIII, IX e X.

Entre as funções básicas do Tribunal está a função sancionadora, a qual configura-se na aplicação de penalidades aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. As sanções estão previstas na Lei nº 8.443/92 e podem envolver desde aplicação de multa e obrigação de devolução do débito apurado até afastamento provisório do cargo, o arresto dos bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.

Cumprir destacar que essas penalidades não excluem a aplicação de sanções penais e administrativas pelas autoridades competentes, em razão das mesmas irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União. Entre elas encontra-se a declaração de inelegibilidade por parte da Justiça Eleitoral.

Periodicamente, o TCU envia ao Ministério Público Eleitoral os nomes dos responsáveis cujas contas foram julgados irregulares nos cinco anos anteriores, para os fins previstos na Lei Complementar nº 64/90, que trata da Declaração de Inelegibilidade.

O Tribunal pode, ainda, conforme disposto nos incisos IX e X do art. 71 da Constituição, fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso haja alguma ilegalidade, ou sustar o ato impugnado.

A decisão<sup>24</sup> do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Nesse caso, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se este responsável, após ter sido notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

#### **2.1.4 Do alcance da fiscalização do Tribunal de Contas**

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas abrange aspectos objetivos e subjetivos, conforme se pode inferir da leitura do art. 70 da C.F/88.

Os aspectos objetivos estão relacionados à fiscalização contábil relacionada à aplicação dos recursos públicos, conforme as técnicas *contábeis*; *financeira*, relacionada ao fluxo de recursos gerido pelo administrador, independente de serem ou não recursos orçamentários; *orçamentária*, relacionada à aplicação dos recursos públicos, conforme as leis orçamentárias, acompanhando a arrecadação dos recursos e sua aplicação; *operacional* relacionada à verificação do cumprimento de metas, resultados, eficácia e eficiência da gestão dos recursos públicos; e, finalmente, a fiscalização *patrimonial*, relacionada ao controle e conservação de bens públicos.

Pode-se dizer que tal fiscalização tem aspecto objetivo, porque é realizada, levando-se em conta princípios pré-estabelecidos, tais como: o princípio da legalidade, que implica na verificação da lei quando da aplicação recurso; princípio da legitimidade, quando dever-se-á verificar se a aplicação do recurso foi legítima, se atendeu ao interesse público e a

---

<sup>24</sup> De acordo com a resolução n. 36/95 do Tribunal de Contas da União, é assegurado às partes o exercício da ampla defesa em todas as etapas da apreciação e julgamento dos processos.

moralidade administrativa; e o princípio da economicidade, que observa se o gasto público se concretizou da forma menos custosa para a Administração Pública.

Ainda quanto ao poder de fiscalização do Tribunal de Contas, este se dará, na opinião Oliveira (2003), tanto concomitante quanto posteriormente à realização da despesa. Entretanto, segundo Pascoal (2000), há, nos dias atuais, uma grande tendência de a fiscalização acompanhar, quase em tempo real, o processamento da despesa pública, a partir da implantação das chamadas auditorias de execução.

### **2.1.5 Critérios de controle**

O controle pelo Tribunal de Contas da União foi consideravelmente ampliado pela Constituição Federal de 1988. Foi também dilatado quanto à extensão, posto que passou a compreender, além da legalidade dos atos da gestão pública, a legitimidade e a economicidade.

- *Controle da legalidade*: o princípio da legalidade, na administração pública, mais do que conformidade à lei, significa que o administrador público está, em toda a atividade funcional, sujeito aos mandamentos e comandos da norma jurídica, tanto que, se em algum momento afastar-se dos estritos termos da lei, seu ato de gestão se torna irregular.
- *Controle de legitimidade*: significa, por sua vez, não apenas a conformidade do ato às prescrições legais, mas também o atendimento aos princípios e fins da norma jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública, para ser legítima, precisa estar direcionada à concretização do bem comum.
- *Controle da economicidade*: visa aferir, sem adentrar o mérito e as prioridades da administração, a relação entre o custo e o benefício das atividades bem como

os resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, segundo a eficiência e a eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho (C.F., 1988).

Quanto à economicidade – que implica, é verdade, certo grau de subjetividade de cada caso – não se pode perder de vista a interpretação adequada e seu verdadeiro alcance, evitando medidas, fora dos limites de uma instituição de controle, que estão autorizadas a incluir, em suas análises, cálculos da relação custo-benefício, mas que deve levar em conta que nem tudo o que é de custo reduzido atende bem à coletividade. Assinale-se que o recente controle da economicidade não deve ser instrumento de ingerência na política, no mérito e nas prioridades do administrador público. Esse aspecto reveste-se da maior importância, pois esse controle, como preceito de otimização, engloba a fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade.

No Brasil, a economicidade, que só adquiriu *status* constitucional com a Carta de 1988 (art. 70), nas outras constituições sequer era citada. Desde então, passou a ser um dos princípios mais importantes do orçamento público. Segundo a legislação orçamentária alemã, esta pode ser definida do seguinte modo:

Na prática, consiste em verificar se os gastos públicos foram ou estão sendo realizados com economia, sem desperdício e corrupção, ou seja, sem gastar mais que o necessário para a realização do ato. Contudo, é importante repetir que essa relevante competência atribuída aos Tribunais de Contas, para estabelecer critérios de avaliação do desempenho da atividade estatal e sua política pública e até mesmo para combater a corrupção, não pode significar a destituição da administração pública de seu poder de optar pela escolha mais conveniente ou oportuna.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 19, promulgada pelo Congresso Nacional em junho de 1998, que trata da chamada reforma administrativa, destacou ainda mais esse aspecto qualitativo da administração pública brasileira, inscrevendo no texto da Lei Magna o princípio da eficiência (cf. *caput* do art. 37), ligado à correta e adequada utilização

dos recursos disponíveis. Com isso, o que se deseja é que a administração pública, por meio de seus órgãos e servidores, atue de modo que satisfaça às necessidades dos cidadãos, com presteza e da maneira menos dispendiosa possível. A atuação dos agentes públicos e, como um todo, da gestão pública, passa a ser avaliada sob dois aspectos: quanto ao comportamento no uso dos recursos e quanto aos resultados obtidos, ganhando força e prestígio às atuações já conhecidas.

Desse modo, no exame da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos geradores de despesa pública, os Tribunais de Contas poderão contribuir ainda mais para o aperfeiçoamento do desempenho da máquina administrativa e utilizar melhor suas próprias atribuições constitucionais, a exemplo do disposto no parágrafo 4º do artigo 72 da Constituição Federal: “Abre-se, assim, uma ampla porta, que propõe ao tribunal a missão de fiscalizar com olhos de lince, para detectar abusos e irregularidades da administração” (MELLO, 2003).

#### **2.1.6 Processos**

Os processos, incluídos os decorrentes de auditorias realizadas, são analisados pelas unidades técnicas e recebem obrigatoriamente parecer das chefias imediatas, sendo submetidos a julgamento e apreciação do plenário ou das Câmaras somente depois de cumpridas todas as etapas anteriores ao seu completo saneamento. Na realidade, colhe-se o parecer do representante do Ministério Público junto dos Tribunais de Contas em quase todos os assuntos e matérias sujeitos à decisão do Colegiado. Os ministros e auditores, como integrantes dos órgãos deliberativos do tribunal e relatores dos processos que nele tramitam, presidem sua instrução, proferindo *despachos e decisões singulares*; nessa qualidade, submetem-nos a julgamento ou apreciação, depois de adotadas todas as providências necessárias ao saneamento dos autos, em sessões do plenário ou das Câmaras, por meio de

relatório e voto, devidamente acompanhados das propostas de deliberações cabíveis à espécie. As deliberações colegiais, justamente por serem o somatório de todas as manifestações dos membros do órgão colegiado, são tomadas, em geral, por unanimidade, por maioria, por voto médio ou por voto de desempate, e, quando resultam em imputação de débito ou multa, possuem eficácia de título executivo, de acordo com a Constituição Federal (art. 71, § 3º), obviamente extrajudicial.

No caso dos processos de contas, por exemplo, o percurso regulamentar pelas várias instâncias dos Tribunais, observados os prazos estabelecidos, é o seguinte: 1) instrução técnica inicial; 2) realização de diligências ou inspeção; 3) audiência ou citação dos responsáveis; 4) análise das alegações e respostas apresentadas pelos gestores notificados; 5) pronunciamento do representante do Ministério Público; 6) conclusão ao gabinete do ministro-relator; 7) apreciação do relator, em preliminar, se decidir por novas diligências, ou rejeição das alegações de defesa, no mérito, se no sentido de submeter o processo ao colegiado; 8) julgamento pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade; 9) publicação da decisão no *Diário oficial*; 10) restituição do processo à unidade técnica competente para a notificação dos responsáveis e registros gerenciais dos dados nele constantes.

## **2.2 O Tribunal de Contas do Estado do Piauí**

### **2.2.1 Histórico**

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí é o mais antigo da Federação, tendo sido criado no ano seguinte à instituição do Tribunal de Contas da União, em 27 de maio de 1891, com a promulgação da Constituição Estadual, que previa no texto do art. 112:

Fica instituído, com sede na Capital do Estado, um Tribunal de Contas, para liquidar as contas de receita e despesa do Estado e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso.

Entretanto, a lei que organizou o Tribunal de Contas só foi publicada em primeiro de julho de 1899 (Lei n. 210/1899), ficando esta data como a da instalação do TCE/PI (NASCIMENTO, 2001).

De acordo com a Lei de Organização, a Corte de Contas era composta por três juízes vitalícios, nomeados pelo governador e mais um representante do Ministério Público, que deveria ser um promotor público da capital. E tinha como competência a fiscalização da administração financeira, bem como processar e julgar as contas de todas as repartições, empregados e quaisquer responsáveis que, individual ou coletivamente, tivessem arrecadado, administrado e despendido dinheiro público, sem apresentar a documentação comprobatória, conforme a legislação; funcionando, assim, como Tribunal de Justiça (NASCIMENTO, 2001).

Em decorrência da renúncia do presidente da República, Deodoro da Fonseca, e a ascensão de Floriano Peixoto, deu-se a destituição de todos os governadores e das respectivas Assembléias, tendo como consequência a formação de novas constituintes estaduais, fato que resultou na promulgação, em 13 de junho de 1892, da nova Constituição Política do Estado do Piauí, de acordo com Ommati (1988), que mantinha em seu artigo 98 a previsão de Corte de Contas Estadual, com as mesmas competências previstas na carta anterior: “[...] liquidar as contas de receita e despesa do Estado e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas à Câmara”.

Sob este aspecto, a Constituição Estadual de 1935 refletia a centralização política, decorrência da nova posição do Poder Executivo Federal que passou a ser o responsável direto pela prestação de contas ao povo, ficando os Tribunais de Contas sem nenhuma atividade (NASCIMENTO, 2001). Assim é que a nova Carta Estadual suprimiu o Tribunal de Contas, e atribuiu suas competências ao Conselho de Tomada de Contas, composto do diretor e do contador da Diretoria da Fazenda, do procurador geral do Estado e de dois membros

nomeados pelo governador do Estado, dentre cidadãos especializados e de reconhecida reputação (C.E., ART. 105, § 2º, a, e § 3º, 1935).

Com a queda de Getúlio Vargas, em 1945, volta o regime democrático. Em razão disso, em 1946, foi publicado o Decreto-Lei Estadual n. 1.200, que instituía, outra vez, o Tribunal de Contas, o qual voltou a ter previsão constitucional com a promulgação da Constituição Estadual, em 22 de agosto de 1947, que trazia na secção VI do capítulo II, referente ao Poder Legislativo, a previsão de um órgão auxiliar àquele poder:

Art. 48 – Para melhor segurança e eficiência da ação fiscalizadora atribuída ao Poder Legislativo, é mantido como órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, instituído pelo decreto-lei n. 1200/946, com sede na Capital e Jurisdição em todo do território do Estado, composto de cinco juízes efetivos.

Ressalte-se que o mesmo texto, ainda, previa em seu artigo 51 a competência do Tribunal.

Em 1964, com a implantação da ditadura militar, respaldada na elaboração da Constituição Federal, em janeiro de 1967, que previa os Tribunais de Contas, o regime democrático mais uma vez foi abalado. Tão logo foi promulgada a Constituição Federal, os Estados brasileiros se mobilizaram para compor o seu novo Estatuto político, segundo a nova ordem constitucional instalada no País (OMMATI, 1988).

Em 12 de maio de 1967, é promulgada uma nova Constituição Estadual, que, em seu art. 35, dispunha que a fiscalização financeira e orçamentária do Estado seria exercida, simultaneamente, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, sendo que o § 1º do artigo supracitado previa o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, no exercício do controle da execução orçamentária e da administração financeira, cabendo à lei complementar dispor sobre a organização e funcionamento do Tribunal de Contas.

A década de 80 do século passado marca a transição democrática iniciada no final da década de 1970. Nesse contexto, no final de 1984, tem-se a eleição indireta do primeiro

presidente civil, depois de 20 anos de ditadura militar, e, no ano seguinte, a convocação para eleições gerais, inclusive do novo Congresso Nacional que também atuaria como Assembléia Constituinte. Tal fato resultou na promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil, intitulada de Constituição Cidadã, em razão de recuperar as liberdades suprimidas durante o regime de exceção. A preocupação em enfatizar a nova realidade do Novo Regime ocorre na própria estrutura da Carta de 1988, que, pela primeira vez, traz os direitos e garantias fundamentais à frente da organização do Estado.

No que diz respeito à institucionalização do Tribunal de Contas, a Constituição Estadual de 1989 traz em seu art. 86. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

### **2.2.2 Da estrutura e da composição**

O Tribunal de Contas, com sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado, compõe-se de sete conselheiros. São órgãos do Tribunal: o Plenário; a Primeira e a Segunda Câmara; a Presidência; a Vice-Presidência; a Corregedoria Geral e a Secretaria. Funcionará, ainda, junto ao Tribunal de Contas um Ministério Público Especial.

Os Conselheiros serão escolhidos pelo governador e pela Assembléia Legislativa. Ao governador caberá a escolha de três Conselheiros, mediante aprovação da Assembléia, sendo um de sua livre escolha; um dentre auditores do Tribunal de Contas e outro dentre os procuradores do Ministério Público. A indicação dos outros quatro Conselheiros será de competência da Assembléia.

Podem ser nomeados, para ocupar o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; saber jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de

administração pública. Aos Conselheiros serão atribuídos, os mesmos direitos, prerrogativas, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

O Tribunal de Contas é dirigido por um dos conselheiros, eleito ao cargo de presidente, desempenhando, dois outros, as funções de vice-presidente e corregedor geral. O presidente, o vice-presidente e o corregedor geral serão eleitos pelos conselheiros titulares, dentre os mais antigos no cargo, para um mandato de dois anos, permitida uma reeleição, por um período, obedecendo, afinal, ao critério de rodízio.

O Plenário é constituído da totalidade dos conselheiros, sendo presidido pelo presidente do Tribunal. Dentre as suas diversas competências (RESOLUÇÃO 1.225, ART. 32, 1995), destaca-se a de deliberar sobre os pareceres prévios das contas do governador do Estado, dos prefeitos e das Câmaras Municipais; a realização e a instauração de auditorias e inspeções e a expedição de título executório e as providências necessárias à cobrança judicial de valores fixados em julgamento definitivo.

As Câmaras são constituídas, cada uma, de dois conselheiros, escolhidos pelo Plenário, que as integrarão pelo prazo de dois anos, além dos seus presidentes, como membros natos. Compete às Câmaras, dentre outras, deliberar sobre concessões de aposentadoria, reformas e pensões e respectivas revisões; contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, firmados por órgãos ou entidades do Poder Público estadual ou municipal, com terceiros entre si, além de aplicarem multas e demais sanções em matéria de sua competência.

### **2.2.3 Da competência**

Ao Tribunal de Contas do Estado, como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, compete julgar as contas e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e

valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual; de qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, gerencie, guarde ou administre dinheiro, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária; e de todos aqueles que derem causa a desfalque, perda, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

#### **2.2.4 Das prestações e das tomadas de contas**

As prestações e as tomadas de contas serão por exercício financeiro ou término de gestão, quando este não coincidir com aquele; execução, no todo ou em parte, de contrato formal; comprovação de aplicação de adiantamento, quando as contas do responsável pelo mesmo forem impugnadas pelo ordenador da despesa; processo administrativo em que se apurem extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores, bens ou materiais do Estado, ou pelos quais este responda; imputação, pelo Tribunal, de responsabilidade por despesa ilegal, ilegítima ou antieconômica; casos de desfalque, desvio de bens e outras irregularidades de que resulte prejuízo ao Erário.

As tomadas de contas serão efetivadas pelos órgãos de controle interno do Estado, devendo os responsáveis, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade, dela cientificar o Tribunal, sob pena de responsabilidade. Na comunicação, o dirigente do órgão de controle interno, indicará as providências adotadas, para corrigir a irregularidade apurada e obter o ressarcimento de eventual dano causado.

Será de cento e vinte dias o prazo de conclusão da tomada de contas, contados do conhecimento da irregularidade ou do fato que lhe deu causa, e remetida ao Tribunal. Entretanto, tal remessa será imediata, ao Tribunal, para fins de julgamento, se o dano causado for de valor igual ou superior à quantia fixada para esse fim em cada ano civil.

Integrará a prestação ou tomada de contas o relatório de gestão; relatório da tomada de contas, quando houver; relatório certificado de auditoria, com parecer do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade constatada, indicando as medidas adotadas para resguardar o interesse público e os objetivos legais; o pronunciamento da autoridade competente de cada Poder do Estado, bem como das entidades da administração direta, indireta, fundacional e dos fundos.

### **2.2.5 Do julgamento das prestações e tomadas de contas**

A partir da entrada da tomada de contas no Tribunal, o processo é considerado proposto e estabelecer-se-á o contraditório. Ao responsável ou interessado, será, em todas as fases do processo, assegurado amplo defeso. Uma vez verificada a irregularidade nas contas, o Tribunal ordenará a citação do responsável para oferecer defesa ou recolher a quantia devida, se houver débito ou apresentar razões de justificativa, se não houver débito.

Os atos decisórios do Tribunal em processo de prestação ou tomada de contas consistirão em decisões definitivas e interlocutórias. Tais decisões têm força declaratória e constitutiva e obrigam a administração ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Por definitiva, tem-se a decisão pela qual o tribunal julgar as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. As contas serão julgadas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e legitimidade dos atos do responsável. Serão regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer falha de caráter formal, ou ainda a prática de ato ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao Erário. E irregulares, quando verificada grave infração à norma legal, ou regulamentar, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial injustificado dano ao

erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, desfalque, desvio de dinheiro, bens e valores públicos.

No caso das contas julgadas regulares, o Tribunal dará quitação<sup>25</sup> plena ao responsável; se houver ressalva, o Tribunal concederá a quitação e determinará a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades e faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes; no caso de se verificar a existência de débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa de até 100% sobre o valor atualizado do dano causado ao patrimônio do Estado ou Município, ou de suas entidades da administração indireta, incluídas as fundações.

Já as decisões interlocutórias são as prolatadas pelo Tribunal, quando resolve sobrestar o julgamento ou determinar as diligências que entenda necessárias ao saneamento e instrução do processo; ordenar o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidas.<sup>26</sup>

A decisão do Tribunal de que resulte a imputação de débito ou a cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Dessa decisão definitiva, o presidente do Tribunal intimará o responsável do inteiro teor da resolução ou Acórdão, para cumprimento, inclusive recolhimento, do débito e/ou multa, se houver, no prazo de 30 dias.

#### **2.2.6 Da apreciação das contas do Governo do Estado**

O Tribunal de Contas apreciará as contas apresentadas, anualmente, pelo governador do Estado, no prazo de sessenta dias, a contar da data do seu recebimento,

---

<sup>25</sup> O certificado de quitação consistirá na publicação do acórdão no Diário Oficial do Estado. Parágrafo Único do art. 192 da Resolução n. 1.225/95.

<sup>26</sup> As contas serão consideradas ilíquidas, quando, em virtude de caso fortuito ou de força maior, alheios à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento. Art. 15, caput, da Lei. 4.721/1994.

mediante a emissão de parecer prévio. As contas consistirão, basicamente, nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

O parecer prévio consistirá em uma apreciação geral sobre o exercício financeiro e a execução orçamentária, assinalando especialmente as omissões relativas às operações de crédito e os pagamentos irregulares, quer seja feitos sem crédito, quer seja além dos autorizados, com as indicações, também, dos casos de registro sob reserva, com os esclarecimentos necessários. Se as contas do governador não forem apresentadas dentro dos prazos constitucionais, o Tribunal comunicará o fato à Assembléia Legislativa, para fins de direito.

### **2.2.7 Da apreciação das contas dos prefeitos e das câmaras municipais**

O Tribunal apreciará as contas dos prefeitos e das Câmaras Municipais, mediante emissão de parecer prévio, no prazo de noventa dias, contados do recebimento do balanço geral. Do balanço geral do município deverá constar obrigatoriamente a declaração do imposto de renda do prefeito e cônjuge, bem como da pessoa jurídica da qual seja diretor; relação discriminada, com a localização das obras realizadas no exercício, da aquisição de equipamentos, veículos, máquinas e do material permanente, com os respectivos valores.

A fim de poder assegurar, com eficiência, de forma contínua e permanente, o controle da execução financeira e orçamentária serão remetidos os balancetes ao Tribunal, pelo prefeito, pelos presidentes de Câmaras Municipais, no que lhes couber, e pelas entidades da administração indireta municipal. Para a efetivação do controle externo, a cargo da Câmara Municipal, o Tribunal poderá, de acordo com sua disponibilidade financeira, de recursos técnicos e de pessoal prestar-lhe assistência.

O relatório e o parecer prévio do Tribunal e se existentes, a declaração de voto e a justificativa de voto vencido serão encaminhados em originais à Câmara, e, por cópia, ao

prefeito municipal responsável pela prestação de contas. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas somente deixará de prevalecer por deliberação de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

### **2.2.8 Da apreciação da legalidade dos atos de admissão**

Serão remetidos ao Tribunal, para efeito de registro, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Estado ou Município. Deste modo, a contratação de pessoal temporário,<sup>27</sup> nos termos da Constituição Estadual, obrigará o dirigente do órgão interessado a justificar, perante o Tribunal, a necessidade dessa admissão, devendo cumprir as exigências constantes da Lei 8.666/93.

Se a ilegalidade da admissão decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou da inobservância do seu prazo de validade, será declarada a nulidade do correspondente ato; se houver indício de procedimento doloso ou culposo, na admissão de pessoal, o órgão cameral determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apuração de responsabilidade, e promover, se for o caso, o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

### **2.2.9 Das aposentadorias, reformas e pensões**

Os processos relativos a atos de concessão<sup>28</sup> de aposentadorias, reformas ou pensões, e respectivas revisões, concedidos pelos órgãos da Administração Pública Estadual serão também encaminhados ao Tribunal para fins de registro.

---

<sup>27</sup> O art 220 da Res. 1.225/95 enumera as seguintes formalidades para a realização de contratação temporária: declaração do contratado sobre acumulação de cargo, nos termos constitucionais; definição expressa do prazo de início e término do contrato; e a existência de prévia dotação orçamentária, para atender as projeções de despesas dos acréscimos decorrentes da admissão.

<sup>28</sup> De acordo com o parágrafo único do art. 222 da Res. 1.225/95, incluem-se como atos de concessão inicial: os que alterem o fundamento do cálculo da concessão; os que inovarem a base de cálculo

Quando considerado ilegal o ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefício. Não suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento doloso ou culposo na concessão do benefício, será determinada a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar a responsabilidade e promover o ressarcimento, aos cofres públicos, das despesas irregularmente efetuadas.

Se a ilegalidade da admissão decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou da inobservância do seu prazo de validade, será declarada a nulidade do correspondente ato.

#### **2.2.10 Dos contratos, acordos, ajustes e convênios**

Para assegurar a eficiência do controle externo, e para instruir as prestações de contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos contratos, acordos, ajustes, convênios ou outros instrumentos jurídicos análogos, de que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis, sujeitos à sua jurisdição.

Os contratos, após protocolados, autuados e classificados, serão encaminhados ao órgão competente, para fins de instrução. Verificada a ilegalidade do contrato, será assinalado prazo ao responsável para adotar as providências necessárias.

Configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, o órgão julgador ordenará, de logo, a conversão do processo em tomada de contas especial.

---

anteriormente adotada; e os que nomearem novos beneficiários, por motivo de morte, reversão ou outra razão de ordem pública.

### **2.2.11 Do acompanhamento da receita**

O Tribunal acompanhará a arrecadação da receita, a cargo dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, dos poderes do Estado, das demais instituições, e dos fundos sob sua jurisdição. O acompanhamento da arrecadação será feito em todas as etapas da receita, mediante inspeções, auditorias e análises de demonstrativos próprios, com a identificação dos respectivos responsáveis.

### **2.2.12 Da consulta**

As consultas sobre dúvidas suscitadas, em matéria de competência do Tribunal, quanto à aplicação de dispositivos legais, regimentais e complementares, deverão ser fundamentadas com argumentos que as justifiquem e acompanhadas de pareceres dos órgãos de assistência técnica ou jurídica da entidade consulente; serão dirigidas ao seu presidente, com exposição precisa, e os quesitos para resposta. E também serão formuladas por intermédio do chefe do Poder Executivo Estadual, presidentes de Comissão Parlamentar de Inquérito, secretários de Estado, advogado Geral do Estado, procurador Geral de Justiça, prefeitos, presidentes de Sociedade de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

### **2.2.13 Dos instrumentos de controle: a fiscalização, inspeções e auditorias**

No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas se vale de alguns instrumentos, para a concretização de seu objetivo, são eles: a fiscalização, as inspeções e as auditorias.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a cargo do Tribunal de Contas, visando assegurar a eficiência do controle que lhe compete, consiste em atividades destinadas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a

eficiência de atos e contratos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o surgimento, a modificação ou a extinção de direitos e obrigações; a probidade na administração e o cumprimento dos programas de trabalho, em termos financeiros e de realização de obras e prestação de serviços; a adequação da execução da despesa ao fluxo estabelecido na programação financeira; a instrução do julgamento de contas e prestação de contas, ao Poder Legislativo estadual e municipal, do auxílio por eles solicitados, para o desempenho do controle externo a seu cargo.

As inspeções serão realizadas pelos órgãos competentes e podem ser ordinárias e extraordinárias. As inspeções ordinárias têm por objetivo suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser ordenadas pelo conselheiro relator, de ofício, ou por solicitação dos órgãos de controle externo, do presidente do Tribunal, por determinação do Plenário, Câmara, ou por solicitação do Ministério Público. As extraordinárias realizam o exame de fatos ou ocorrências, cuja relevância ou gravidade exija apuração, em caráter de urgência, ordenadas pelo Plenário, Câmara, ou por solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal.

As auditorias serão programadas ou especiais. A auditoria programada tem por objetivo propiciar o conhecimento geral dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos poderes do Estado e dos Municípios, inclusive fundos e demais entidades jurisdicionadas pelo Tribunal, e avaliar operações, atividades e sistemas, bem como a execução dos programas de governo, convênios e subvenções e os resultados por eles alcançados. Especiais são as executadas em situações específicas que exijam a sua realização, mediante autorização do Plenário. Deste modo, nenhum processo, documento ou informação poderão ser sonegados ao Tribunal, em suas auditorias e inspeções, sob qualquer pretexto.

#### **2.2.14 Do acesso**

Com base na realidade estudada, pode-se afirmar que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas para denunciar ao Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade de que tenha tomado conhecimento. A denúncia deverá referir-se a administrador ou responsável, sob a jurisdição do Tribunal, e deverá conter o nome, qualificação, domicílio e residência do denunciante e do denunciado; a exposição dos fatos denunciados com todas as suas circunstâncias, com indicação, se for o caso, do rol de testemunhas; as provas com que o denunciante pretende demonstrar a verdade dos fatos, ou a declaração de impossibilidade de apresentá-las, indicando-se o local onde encontrá-las.

Não preenchidos esses requisitos, a denúncia será, liminarmente, rejeitada pelo presidente do Tribunal que determinará o seu arquivamento e comunicará o fato ao autor.

Admitida, será promovida a sua instrução à citação do denunciado para oferecer defesa escrita; o denunciante não está sujeito a qualquer sanção, administrativa, civil ou penal, salvo no caso de dolo, má-fé, ou malévola motivação de caráter político.<sup>29</sup>

Uma vez realizada a descrição da estrutura interna, bem como dos procedimentos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado, será feita, no Capítulo III, a análise quantitativa e qualitativa dos dados colhidos, referente ao controle exercido pelo Tribunal de Contas estadual no período de 2000 a 2002.

---

<sup>29</sup> Uma vez comprovados dolo, má-fé ou malévola motivação de caráter político, o processo será remetido ao representante do Ministério Público, para as medidas legais decorrentes.

## **CAPÍTULO III**

### **A EFETIVAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**

#### **3.1 Dos instrumentos de efetivação: os processos – classificação e caracterização dos processos exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí**

As competências do Tribunal de Contas Estadual, inseridas no § 1º do art 32, no inciso II do artigo 86 e no art. 174 da Constituição Estadual compreendem, conforme descrito no capítulo anterior, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, como também as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; a emissão de parecer prévio sobre as contas apresentadas pelo governador, prefeitos e câmaras municipais; a apreciação para fins de registro à legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões; realização de inspeções e auditorias; além de aplicar sanções em casos de ilegalidade de despesas e decidir sobre denúncia, consulta, defesa e recursos.

Nos dias atuais, O Tribunal de Contas Estadual exerce, quase na totalidade, as competências que lhe são atribuídas, tanto pela Constituição Federal, quanto pela Constituição Estadual, ficando de fora tão-somente as que dizem respeito às admissões, em

razão da precariedade ou mesmo da ausência dos instrumentos utilizados pelo Estado para tal fim.<sup>30</sup>

Para a concretização material de tais competências, o TCE/PI utiliza-se instrumentalmente do Processo. As modalidades processuais desenvolvidas pelo TCE/PI estão relacionadas às competências desempenhadas, podendo apresentar-se as seguintes modalidades: Processos para o desempenho de funções legislativas; processos para o desempenho de funções executivas; e processos para o desempenho de funções de jurisdição administrativa.<sup>31</sup>

### **3.1.1 Da função legislativa**

Os processos para desempenho da função legislativa têm lugar todas as vezes em que a regulamentação de determinada matéria for inexistente, insuficiente ou inadequada, para consecução das competências atribuídas ao Tribunal de Contas, e resulta do poder normativo a que lhe compete, para emitir normas gerais e abstratas. Tal poder é exercido através da edição de resoluções<sup>32</sup> e da emissão de pareceres.<sup>33</sup>

Durante o período analisado, 2000-2002, apenas no ano de 2000 foram encontrados processos dessa natureza, conforme demonstra a Tabela 1.

**Tabela 1 - Ano 2000**

---

<sup>30</sup> Dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005.

<sup>31</sup> Apesar da utilização da denominação “jurisdição administrativa”, vale ressaltar que, no Brasil, ao contrário de outros países, como a França, não existe o chamado contencioso administrativo, sendo a jurisdição privativa do Poder Judiciário e de seus órgãos. Assim é que, ao Tribunal de Contas, por não integrar o Judiciário, é vedado o exercício da jurisdição.

<sup>32</sup> O projeto ou proposta de resolução, elaborado após estudo pormenorizado dos setores técnicos da Corte de Contas, é submetido a julgamento por iniciativa do presidente ao órgão máximo de deliberação do Tribunal. E, somente após a sua aprovação e respectiva publicação, é que se torna exigível o seu cumprimento. Vale, ainda, observar que, apesar do seu caráter geral e abstrato, as resoluções emitidas pelo TCE não possuem a natureza de lei em sentido formal, posto que, nesse sentido, somente os atos emanados do Poder Legislativo, após a obediência de todo o processo legislativo, podem ser considerados como lei.

<sup>33</sup> Os pareceres resultam de consultas formuladas ao TCE e importam em prejulamento de tese.

<b>PROCESSOS APRECIADOS</b>	<b>TOTAL</b>
Res. Normativas/GP	3

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

### **3.1.2 Da função executiva**

Os processos para desempenho das funções executivas dizem respeito aos recursos humanos e materiais necessários para a concretização das competências desenvolvidas pelo e no Tribunal de Contas. O exercício dessa função pode ser observado quando da realização de concurso público para provimento de seus cargos; realização de processo licitatório; elaboração da sua proposta orçamentária, dentre outros.

### **3.1.3 Da função jurisdicional administrativa**

Já os processos para o desempenho das funções de jurisdição administrativa<sup>34</sup> compreendem o julgamento das contas dos agentes responsáveis por bens e dinheiro públicos; a apreciação da legalidade dos atos de admissão, aposentadorias, reformas, pensões, licitações, dos contratos, convênios, acordos, além da emissão de parecer prévio sobre as contas a serem apresentadas pelo governador, prefeitos e câmaras municipais.

Desta feita, encontra-se no desempenho das funções de jurisdição administrativa, pelo Tribunal de Contas, três tipos de processos: a) Processos de Prestação ou Tomada de Contas; b) Processo de Admissões,<sup>35</sup> Aposentadorias, Pensões e Concessões, e c) Processos Relativos a Licitações, Contratos, Convênios, Acordos, Ajustes dentre outros.

<sup>34</sup> O termo jurisdição administrativa é utilizado tão-somente para indicar que o TCE, no desempenho dessa competência, estabelece juízo de mérito sobre as contas e os atos dos agentes responsáveis por bens e dinheiro públicos. Uma vez que, no Brasil, ao contrário de outros países como a França, não existe jurisdição administrativa, sendo a jurisdição função exclusiva do Poder Judiciário na resolução das lides.

<sup>35</sup> Conforme destacado anteriormente, não obstante a previsão de processos quanto às admissões, estes não são realizados pelo Tribunal, tendo em vista as razões já expostas.

Com base no depoimento de alguns entrevistados, membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005, pudemos analisar que, no desempenho de suas funções, a carência de recursos financeiros apresenta-se como um dos fatores que entravam o desenvolvimento das atividades do Tribunal, uma vez que ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí é destacada a menor parcela do orçamento do Estado,<sup>36</sup> sendo ele, o Tribunal, com a menor receita da Federação. Como consequência de tal carência, e que poderia propiciar uma maior eficiência do controle, está a impossibilidade de se descentralizar as funções do Tribunal, através da instalação de secretarias nos municípios maiores.<sup>37</sup>

Os processos de prestação ou tomada de contas consistem na emissão de um parecer prévio, pelo Tribunal, que será submetido ao Legislativo da esfera de governo correspondente. Ao emitir tal parecer, o TCE considerará elementos subjetivos e objetivos da atuação do agente, bem como sua conduta sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Ressalte-se que o parecer do Tribunal, nos casos das contas municipais, deixará de prevalecer tão-somente se reprovado pelo voto de 2/3 dos vereadores; já na hipótese das contas do governador, o parecer não prosperará se a Assembléia rejeitá-lo, mesmo por maioria simples.

Além das prestações de contas dos entes políticos, os demais administradores que utilizam, arrecadam ou guardam dinheiros públicos estão obrigados a prestar contas,

---

<sup>36</sup> Além do que, o novo tratamento dispensado pela Lei de Responsabilidade Fiscal vincula o gasto com o pessoal do Tribunal de Contas com o gasto do pessoal da Assembléia, e, como o gasto da Assembléia já é elevado, o que se destina para o Tribunal é um tanto quanto reduzido. (Dados colhidos em entrevistas realizadas, em maio de 2005).

<sup>37</sup> Apesar de que, tal processo de descentralização, ou interiorização do Tribunal é visto com um certo receio, dada a proximidade que o agente controlador poderia ter com os gestores. (Dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005).

de acordo com o mandamento constitucional. Nesta hipótese, o julgamento do TCE terá caráter definitivo.

Durante o período analisado, 2000-2002, os processos de prestação de contas apresentaram a seguinte movimentação, conforme demonstra a Tabela 2.

**Tabela 2**

<b>Movimentação dos processos de prestação de contas</b>			
Processos Apreciados	2000	2001	2002
Prest. Contas	869	641	218
Prest. Contas Munic/Es	83	198	226
<b>TOTAL</b>	<b>952</b>	<b>839</b>	<b>444</b>

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

O aumento considerável de processos de prestação de contas municipais, durante o período analisado, deveu-se, principalmente, em decorrência da entrada em vigor da Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>38</sup> cujo objetivo principal é assegurar aos administrados uma gestão planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ao lado das reformas da Administração Pública (EC/19) e do sistema constitucional previdenciário dos servidores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal é mais

<sup>38</sup> De observância obrigatória para as três esferas de governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal é, na realidade, um código de conduta dos administradores públicos, já que estabelece compromisso com o orçamento e com metas fiscais que devem ser atingidas, sob pena de punição dos administradores; tendo como principais objetivos a busca do equilíbrio orçamentário, mediante o combate ao desequilíbrio fiscal e o controle do endividamento público; a Lei de Responsabilidade Fiscal dá uma importante contribuição à possibilidade de controle social das contas públicas, na medida em que torna obrigatória a ampla divulgação dos demonstrativos diversos da gestão orçamentária e financeira. Sem sombra de dúvida, a Lei de Responsabilidade é o mais efetivo instrumento de acompanhamento da gestão financeira, do ponto de vista do combate ao desequilíbrio fiscal. Permite um controle concomitante das metas, assegurando um bom desempenho nos três níveis de governo (RIBEIRO, 2004).

um movimento do Estado brasileiro, rumo ao modelo do Estado republicano, em que a eficiência na utilização dos recursos, entendida esta como uma melhor aplicação, é um dos objetivos centrais.

A jurisdição administrativa também se realiza através do Processo de Admissões e Concessões que consistem em apreciar, para fins de registro, a legalidade<sup>39</sup> dos atos de admissão, aposentadorias e pensões concedidas no âmbito das administrações estaduais e municipais.

Durante o período analisado, 2000-2002, o número de processos referentes à implementação desta competência apresentou a seguinte movimentação, conforme demonstra a Tabela 3.

**Tabela 3**

<b>Análise dos processos de admissões e concessões, período 2000-2002</b>			
Processos Apreciados	2000	2001	2002
Aposentadorias	781	1194	886
Pensões	125	267	201
<b>TOTAL</b>	<b>906</b>	<b>1461</b>	<b>1087</b>

**FONTE:** Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

No período analisado, há um aumento crescente do número de pedidos de aposentadorias apreciados pelo Tribunal, reduzido entre 2000-2001, reflexo, ainda, da Emenda Constitucional n. 20 de 1998, que alterou o sistema constitucional previdenciário dos servidores públicos, provocando um verdadeiro êxodo desses servidores.

Uma outra forma de manifestação da jurisdição administrativa se dá nos processos concernentes a contratos, convênios, acordos, ajustes etc. No exercício dessa

<sup>39</sup> Uma vez detectada a ilegalidade do ato, o Tribunal poderá declarar a sua nulidade.

função, o Tribunal determinará o cadastro do ato, quando se verificar sua legalidade; determinará a adoção de medidas saneadoras,<sup>40</sup> na ausência de alguma determinação legal; ou ainda promoverá a citação do responsável, quando se verificarem irregularidades, em relação à legalidade e legitimidade do ato. Deste modo, A sustação do ato ficará a cargo da Assembléia.

No período analisado de 2000-2002, a implementação desta competência, pelo Tribunal, apresentou a seguinte movimentação, conforme demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4**

<b>Movimentação da implementação dos processos concernentes a contratos, convênios, acordos, ajustes 2000-2002</b>			
Processos Apreciados	2000	2001	2002
Contratos/Convênios/Aditivos	797	707	135
Licitações	238	210	66
<b>TOTAL</b>	<b>1035</b>	<b>917</b>	<b>201</b>

**FONTE:** Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

### **3.2 Da tramitação dos processos**

Denomina-se tramitação o curso seguido pelo processo, desde sua instauração até a decisão final. No âmbito do TCE/PI, o marco inicial do processo é a autuação que se dá a partir da provocação do jurisdicionado, quando este faz a entrega da prestação de contas a que está obrigado, ou realiza consulta; da Assembléia, quando solicita ao Tribunal informações ou a realização de auditoria; do próprio Tribunal, quando, por sua iniciativa, determina, também, uma auditoria; e do cidadão, através de denúncia, na conformidade do texto constitucional: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da

<sup>40</sup> Nesta hipótese, verifica-se o cadastro com recomendações. Em não sendo adotadas as medidas saneadoras, o TCE, poderá determinar a sustação do ato.

lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas” (C.F., ART. 74, § 2º, 1988).

Uma vez instaurados os processos, com sua devida autuação, estes serão classificados em ordinários e especiais, de acordo com a matéria, e, em seguida, distribuídos<sup>41</sup> às unidades técnicas para que se inicie a instrução.<sup>42</sup>

Após a análise dos órgãos técnicos, o processo é remetido ao presidente do Tribunal, que procederá a distribuição<sup>43</sup> dos mesmos, aos conselheiros que atuarão como relatores e a quem caberá a instrução processual.

Ao chegar às mãos do relator, o processo estará acompanhado de parecer conclusivo<sup>44</sup> da unidade técnica. De acordo com a situação apresentada, o relator solicitará ao presidente a citação ou intimação do interessado para adimplemento da obrigação ou apresentação de defesa.

O julgamento do processo dar-se-á por unanimidade ou maioria de votos, e ainda por desempate do presidente, e será proferido pelo Plenário ou pela Câmara, conforme a competência. As contas poderão ser julgadas regulares,<sup>45</sup> regulares com ressalvas<sup>46</sup> ou irregulares.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> A distribuição é feita em razão da matéria, assim direcionada: a) Processos de Prestação de Contas das prefeituras – Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal/DFAM; b) Processo de Prestação de Contas do governador: - Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual – DFAE; c) Processos de Admissões e Concessões: Divisão de Admissões, Aposentadorias e Pensões/IOSP; d) Processo de Licitações e Contratos – Divisão de Licitações e Contratos da Inspeção da Inspeção de Obras e Serviços Públicos.

<sup>42</sup> A instrução compreende a coleta de provas necessárias à formação de um juízo valorativo. No TCE/PI, a instrução dos processos, em princípio, é de competência da Secretaria do Tribunal que, para tanto, os remete às unidades técnicas.

<sup>43</sup> A distribuição de processos será igualmente alternada entre os conselheiros.

<sup>44</sup> A análise dos processos efetivada pelas unidades técnicas do TCE/PI, embora seja conclusiva, não emite qualquer juízo valorativo. Os órgãos competentes para proferir parecer conclusivo são a Auditoria e o Ministério Público Especial.

<sup>45</sup> Expressam, de forma clara, a legalidade e legitimidade dos atos do responsável.

<sup>46</sup> Evidenciam impropriedade ou qualquer falha de caráter formal, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que não seja de natureza grave e não represente dano ao erário.

<sup>47</sup> Quando verificada grave infração à norma legal ou injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou econômico, além de desfalque, desvio de dinheiro, bens e valores públicos.

A falta de regulamentação do procedimento é apontada como um entrave para uma melhor eficiência do controle, posto que a ausência de um regulamento mais rígido, bem como o descumprimento daquele que já existe permitem aos administradores a juntada de documentos a qualquer tempo, não se obedecendo a prazos, o que amplia de forma abusiva a possibilidade de defesa por parte destes, tendo como consequência imediata o prolongamento das fases processuais, limitando a celeridade do andamento do processo.<sup>48</sup>

Durante o período analisado, 2000-2002, os órgãos do Tribunal apresentaram a movimentação exarada na Tabela 5.

**Tabela 5**

<b>Apresentação da movimentação pelos órgãos do Tribunal de Contas 2000-2002</b>															
<b>Órgãos</b>	sessões	Proc.	Decisões			sessões	Proc.	decisões			sessões	Proc.	decisões		
			F	FR	D			F	FR	D			F	FR	D
Plenária	41	183	0	57	26	51	296	1	132	65	57	455	8	235	83
1ª câmara	41	1445				40	1448				42	837			
2ª câmara	40	1378				39	1643				36	755			
TOTAL	122	3006				130	3387				135	2047			

**FONTE:** Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

Apenas as decisões do Plenário referentes ao julgamento das prestações de contas dos municípios e do Estado apresentam recomendações de favorável, favorável com ressalvas, ou desfavorável.

<sup>48</sup> Dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005.

A pequena quantidade de contas desaprovadas pelo Plenário refletem o excesso de oportunidades, garantidas pelo regimento do Tribunal, de o responsável juntar documentos.

A decisão final do Tribunal é formalizada, conforme o caso, através de acórdão, resolução ou parecer, procedendo-se sua publicação no Diário Oficial de Justiça. Os acórdãos, quando terminativos, de parecer, no caso de contas do governador do Estado, prefeitos e Câmara Municipal e as resoluções, nos demais casos.

Podem ser observados, nas Tabelas seguintes, os demonstrativos das modalidades de decisões proferidas, pelo Tribunal durante o período de 2000 – 2002, conforme dados da Tabela 6.

**Tabela 6 – Demonstrativos das modalidades de decisões proferidas pelo Tribunal durante o período de 2000-2002**

<b>Documentos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Acórdão</b>	909	694	272
<b>Parecer</b>	83	198	326
<b>Resolução</b>	2016	2495	1449
<b>TOTAL</b>	3008	3387	2047

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

As decisões proferidas pelo Tribunal são passíveis de recursos que, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei Orgânica do TCE/PI, podem ser: de reconsideração, embargos de declaração, embargos infringentes e de revisão. Acrescente-se, ainda, o recurso contra os atos do presidente do Tribunal e o agravo regimental. O recurso pode se referir à decisão no todo ou em parte. A competência para interpor tais recursos é deferida à própria administração, ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, aos responsáveis pelo ato impugnado, bem como aos alcançados pela decisão e pelo terceiro prejudicado.

Durante o período analisado 2000-2002, foram apreciados 173 recursos pelo Tribunal de Contas, de acordo com a Tabela 7.

*Tabela 7 – Recursos apreciados pelo Tribunal de Contas*

*período 2000 - 2002*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Recursos	33	71	69

**FONTE:** Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

Um dos fatores que aponta o baixo número de recursos aos julgados do Tribunal dá-se em função de que, no que toca ao julgamento das prestações de contas do Estado e do Município, as decisões têm caráter irrecorrível, tendo em vista a natureza provisória do parecer prolatado pela Corte, necessitando da confirmação dos órgãos políticos, tais como: Câmara dos Vereadores e Assembléia Legislativa respectivamente.

A ampla oportunidade de defesa assegurada aos interessados, em todas as etapas do processo de julgamento de contas, permite ao responsável ou interessado a juntada, a qualquer tempo, de documentos que comprovem a aplicação dos recursos, o que se reflete no baixo índice de reprovação das prestações de contas.

### **3.2.1 Da execução das decisões**

Uma vez concluído o processo, passa-se à fase de execução. As decisões do TCE têm força de título executivo judicial e sua cobrança forçada cabe à Advocacia Geral do Estado, aos procuradores da administração indireta e fundacional, e ao Ministério Público que atue junto à Corte.

Do exposto, observa-se que, apesar do papel relevante do Tribunal, o alcance do controle por ele exercido é diretamente prejudicado, do ponto de vista da eficácia, quando suas decisões carecem de auto-executoriedade, sempre necessitando da atuação de outros órgãos, como no caso das contas do governador e dos prefeitos, quando a decisão do Tribunal depende da confirmação da maioria absoluta da Câmara e da maioria da Assembléia; ou,

ainda, na apreciação de outras prestações, quando a decisão final do Tribunal de Contas tem natureza de título judicial, dependendo da atuação da Procuradoria do Estado e da decisão do Poder Judiciário.<sup>49</sup>

### **3.3 Das sanções**

As sanções fazem parte da competência sancionatória do Tribunal de Contas, por isso serão analisadas em tópico apartado da tramitação processual.

Verifica-se a aplicação de sanção quando detectada a incidência de irregularidades durante o curso processual. A forma mais usual de sanção utilizada pelo Tribunal é a multa, que está legalmente prevista no art. 41 da Lei Estadual nº 4.721/94. Entretanto, o art. 48 do mesmo diploma legal prevê outras modalidades de sanção, tais como: o arresto dos bens dos responsáveis ou seus fiadores, em quantidade suficiente à segurança da Fazenda Estadual, dentre outras.

As multas<sup>50</sup> serão aplicadas no caso de contas irregulares; ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resultem ou possam resultar danos ao Erário; atraso na apresentação ao Tribunal das prestações de contas e remessas de documentos; obstrução ao livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas; sonegação de processo, documento, ou informação em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e, finalmente, no caso de reincidência de infração.

---

<sup>49</sup> Dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005.

<sup>50</sup> Vale ressaltar **que** as multas não têm finalidade de arrecadação e sim caráter pedagógico e coercitivo.

A valoração das multas<sup>51</sup> levará em consideração a relevância da falta, o grau de instrução do agente ou de quem deu causa e, ainda, se este agiu com dolo ou culpa, podendo variar, de acordo com o caso, de 100% sobre o valor atualizado do dano causado ao patrimônio do Estado ou Município, ou de suas entidades da administração indireta, incluídas as fundações, quando for julgada em débito; até 2000 vezes o valor da unidade fiscal do Estado do Piauí (UFEPI), ou outro valor unitário que venha a substituí-la.

No período de 2000 – 2002 o Tribunal deliberou 104 multas, de acordo com a Tabela 8.

Tabela 8 – Deliberação de multas – período 2000 - 2002

<b>Processos Apreciados</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Deliberação de Multas	40	48	44

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

O baixo número de multas encontradas, também, ocorre pelo excesso de defesa contemplada aos responsáveis que, como no caso das prestações de contas municipais, apresentam os balancetes bimestralmente para a realização do acompanhamento, pelos órgãos responsáveis, da execução de seus orçamentos e que, no caso de irregularidade detectada, lhes é concedida nova oportunidade para retificação dos dados apresentados e juntada de comprovantes dos gastos. Pode-se observar tal afirmação no resumo das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, período 2000 – 2002, conforme demonstra a Tabela 9.

**Tabela 9 - Resumo das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, período de 2000–2002**

<b>PROCESSOS APRECIADOS</b>	<b>TOTAL</b>
-----------------------------	--------------

<sup>51</sup> São consideradas circunstâncias agravantes na aplicação das multas as seguintes hipóteses: reincidência no mesmo tipo de infração; tentativa de suborno a funcionário do Tribunal, quando no exercício de fiscalização; dolo fraude ou má-fé; incidência anterior em outra infração prevista na Lei Orgânica do TCE/PI; desacato a funcionário do Tribunal; obstrução à ação fiscalizadora do Tribunal.

Aposentadorias	2861
Pensões	593
Prestação de Contas	2335
Licitações	514
Contratos/Convênios/Aditivos	1639
Res. Normativas/GP	3
Recursos	173
Consultas	74
Multas	104
Denúncia	1
Outros	145
<b>TOTAL</b>	<b>8442</b>

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Secretaria das Sessões.

Durante o período analisado, o TCE/PI apreciou **8.442** processos assim divididos:

- 1) **2.335** Processos de prestação de contas, sendo: **607** prestações Munic./Estadual e **1.728** prestações de contas diversas, o que representa **27%** da atividade realizada naquele período.
- 2) **2.871** Processos de aposentadoria, o que representa **34%** da atividade realizada naquele período.
- 3) **593** Processos de pensões, o que representa **7%** da atividade realizada naquele período.
- 4) **514** Processos de licitações, o que representa **6%** da atividade realizada naquele período.
- 5) **1.639** Processos de contratos, convênios e aditivos, o que representa **19%** da atividade realizada naquele período.
- 6) **10** Resoluções, o que representa **0,1%** da atividade realizada naquele período.

7) **104** Multas, o que representa **1%** da atividade realizada naquele período.

8) **74** consultas, o que representa **0,8%** da atividade realizada naquele período.

9) **01** denúncia, o que representa **0,01%** da atividade realizada naquele período.

Da análise dos dados, pode-se concluir que, dentre as funções desempenhadas pelo Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, destaca-se a função administrativa, concentrando 93% das atividades, sendo que os processos de análise de aposentadoria, pensões e contratos superam as prestações de contas, totalizando 60%. As demais funções representam tão-somente 7% de tais atividades.

Entretanto, a predominância de certas competências, como do controle das aposentadorias, não cria uma hierarquia em relação aos processos, uma vez que todas as competências realizadas possuem previsão constitucional e o grande número de processos desta ordem, conforme destacado anteriormente, deveu-se à correia acarretada pelas emendas constitucionais de reforma da administração pública, que atingiram alguns direitos dos servidores públicos, principalmente, os relacionados à aposentadoria.

Do período analisado, o ano de 2001 foi o que apresentou maior movimento, tendo concentrado 40% da atividade realizada no período analisado, o que se explica pela vigência da Lei Complementar nº 101/00; e por ter sido o ano anterior ano eleitoral (realização de eleições municipais) e, por conseguinte, ano de encerramento de mandatos, tendo os responsáveis que apresentar o balanço geral de suas gestões, sob pena de inelegibilidade.

O número insignificante de denúncias detectadas durante o período analisado resulta do procedimento adotado pelo Tribunal, que insere as denúncias na prestação de contas da pessoa política, ou órgão denunciado; e, ainda, em decorrência da precariedade de tais instrumentos que, na maioria das vezes, não preenchem os requisitos mínimos de admissibilidade.

Apesar de o texto constitucional de 1988 prever expressamente a existência das chamadas auditorias operacionais, instrumentos necessários para que se possa averiguar o impacto social dos recursos utilizados pelos agentes, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, como a grande maioria dos outros TCE'S, não dispõe ainda de recursos material e pessoal suficientes para a realização de tais auditorias, o que, de certa forma, limita o controle exercido atualmente aos aspectos jurídicos e contábeis.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em maio de 2005.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A apropriação privada dos instrumentos de governo e, por conseguinte, da coisa pública foi um dos focos de combate das reformas que assolaram a administração pública na década de 1990. Tais reformas, lastreadas nos princípios da eficiência e da transparência, introduziram os pilares do Estado republicano, cujo objetivo primordial é garantir aos administrados uma gestão planejada e de resultados. Desta forma, o controle aparece como um dos instrumentos indispensáveis para o alcance de tais objetivos, apesar de não ser ele um instrumento específico de tal modelo de Estado.

O controle da administração é um instrumento característico dos Estados democráticos, tendo em vista ser nestes Estados que se busca a plena separação do patrimônio privado (do príncipe), do patrimônio público. No decorrer dos tempos, mais precisamente dos últimos dois séculos, foram aplicados vários tipos de controle, destacando-se o controle político, transformado em dogma do Estado Liberal, através da teoria da separação dos poderes; o controle burocrático e o novel controle social, que vem tomando fôlego nas últimas três décadas.

A preocupação com a temática do controle e de seus instrumentos põe em evidência os limites das democracias liberais, no que toca, conforme anteriormente mencionado, à questão da apropriação privada da coisa pública, sendo o desperdício e a má aplicação dos recursos públicos um dos motivos de descrença nas instituições

governamentais, vez que o desvio das verbas impede a concretização de direitos fundamentais, tais como saúde e educação.

Daí a preocupação em aperfeiçoar os instrumentos de controle já existentes, tais como os Tribunais de Contas, bem como efetivar novos métodos, como as controladorias e os conselhos gestores, posto que no Estado republicano a participação dos administrados nas decisões políticas apresenta-se como um dos meios mais eficazes de controle social.

No Brasil, em razão de questões particulares quanto à formação do Estado, o controle social ainda se mostra incipiente, não obstante a existência de uma farta legislação que disciplina seus instrumentos. Sob este aspecto, a maior parcela do controle da administração ainda é realizada pelos meios oficiais.

De acordo com o texto constitucional, cabe ao Poder Legislativo, ao lado da função legisferante, o exercício da fiscalização dos poderes, tanto direta, através da anulação de atos do Poder Executivo que exorbitem a legalidade e das comissões de inquérito, quanto indiretamente, com auxílio dos Tribunais de Contas.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas, especificamente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, foi objeto da presente análise, fato motivado pela otimização dessas instituições, tendo em vista a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal que alçou o controle à categoria de garantia essencial para o asseguramento dos direitos fundamentais.

A principal crítica que se fazia ao controle exercido pelos Tribunais de Contas dizia respeito à sua composição, integrada por conselheiros nomeados, na sua maioria, dentre “políticos aposentados”, o que mitigava a imparcialidade no julgamento das contas. Entretanto, a Constituição de 1988 amenizou tal problema, quando determinou que dentre os conselheiros nomeados pelo chefe do Executivo deveria figurar um dentre os auditores do Tribunal e outro dentre os membros do Ministério Público Especial que atuam junto ao

Tribunal. Destaque-se que a primeira nomeação de conselheiro advinda do corpo de auditores se deu no Estado do Piauí.

Quanto à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, a pesquisa realizada aponta um volume razoável de processos julgados, o que demonstra a implementação de quase 100% de suas competências constitucional e legal, predominando, durante o período analisado, a apreciação de processos sobre o controle de aposentadorias em razão das reformas constitucionais. Pôde-se perceber, também, um aumento crescente do número de prestações de contas municipais, reflexo da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal fato pode ser confirmado, observando-se os dados demonstrados na Tabela 2, intitulada “Movimentação dos processos de prestações de contas, 2000-2001-2002.

O descumprimento dos prazos assinalados na Lei orgânica e no Regimento Interno foi apontado como um dos entraves à eficiência e a eficácia dos julgamentos das contas e, por conseguinte, do controle exercido pelo Tribunal. Ainda quanto à eficácia do controle do Tribunal, foi destacada a necessidade de atuação de outros órgãos para que suas decisões produzam efeito em outras esferas.

Um outro fator limitador das atividades do Tribunal, encontra-se na carência de recursos disponibilizados ao Tribunal, sendo ele o de menor receita da federação.

Quanto ao tipo de controle exercido pelo Tribunal, restringe-se ao controle jurídico-contábil, vez que, por carência de recursos material e pessoal, ainda não são realizadas as chamadas auditorias operacionais que podem mensurar o impacto das políticas públicas.

Convém assinalar, ainda, o número quase inexistente de denúncias diretas feitas ao Tribunal, o que demonstra a desinformação dos administrados sobre os instrumentos de que dispõem para efetivar o seu direito; como também do excesso de requisitos para

admissibilidade de tais denúncias, conforme o observado da leitura da legislação regulamentadora.

Dessa forma, a proposta de analisar o controle da administração pública exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, mais precisamente de traçar um perfil desse controle, com seus alcances e limites foi levada a efeito. Tudo isso considerando a área de atuação, identificação dos instrumentos utilizados, e formas de efetivação do controle.

Afinal, pode-se dizer que, apesar de o Tribunal de Contas do Estado do Piauí apresentar-se como órgão essencial à estrutura do Estado, para que seja percebido o interesse coletivo, o controle por ele exercido apresenta uma eficiência fragilizada, uma eficácia limitada e uma efetividade restrita.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 50.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BOBBIO, Norberto. In: BOVERO, Michelangelo (Org.). **Teoria política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BONFIM, W. L. de Sousa. **O aprofundamento da democracia no Brasil: tendências, conflitos e dinâmica recente**. (Trabalho aceito no XXVI Encontro Anual da ANPOCS).
- \_\_\_\_\_. Estado e o cidadão. In: PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva (Org.). **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia**. Santa Cruz do Sul: EDENUSC, 2004.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101/00.
- CAMPELO, Valmir. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- CARVALHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. ANPOCS, 19º Encontro anual, 1995.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- GOMES, Luiz Manoel. **Tribunais de contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

HABERMAS, Jünger. A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAPI**, São Paulo, n. 18, 1987.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NASCIMENTO, Francisco Alcides. **Tribunal de Contas do Estado do Piauí**: 102 anos histórias e memórias. Teresina: [s.n.], 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

PASCOAL, Valdecir. **A intervenção do Estado no município**: o papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed 34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Estado Republicano. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 44.

PIAUI. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Lei nº 4.721/94.

PIAUI. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Resolução nº 1.225/95.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução Argelina Cheilub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OMMATI, Fides Angélica. **As constituições piauienses**. Teresina, 1988.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UNB, 1997.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer**: os custos da corrupção. São Paulo, n. 10, 2000.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)