

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SÓCIO-ECONÔMICAS – ESAG
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

CELSO GUERINI

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS: 2000 A 2008**

FLORIANÓPOLIS – SC

2010

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

CELSO GUERINI

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA
CATARINA NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS: 2000 A 2008**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG, como requisito parcial para a obtenção de título de mestre em Administração.

Orientador: Dra. Clerilei Aparecida Bier

FLORIANÓPOLIS – SC

2010

CELSO GUERINI

**A EFICÁCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA
CATARINA NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS: 2000 A 2008**

Dissertação de mestrado aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, do Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Banca examinadora

Orientadora: Professora Doutora Clerilei Aparecida Bier
UDESC/ESAG

Coorientador: Professor Doutor Nério Amboni
UDESC/ESAG

Membro: Professor Doutor Raulino Jacó Brüning
UNISUL

Membro: Professor Doutor Joffre Wendhausen Valente
ESTÁCIO DE SÁ

Florianópolis, 26/02/2010

A meu pai, Avelino Guerini, *in memoriam*, de quem já na infância, nos idos de 1960 a 1970, absorvi os conceitos mais substanciais do que é ser honesto e reto no serviço público, ao perceber suas agruras e felicidades como servidor público municipal da Prefeitura de Tangará (SC), minha cidade natal.

À minha mãe, Mercedes Maria Guerini, do alto de seus já oitenta anos e procriação de seus dez filhos, pelo exemplo de mulher de fibra, fé e superação.

À Stela Maris, minha sempre estrela e companheira incentivadora.

Aos meus filhos, Marina e Lucas, minha melhor contribuição para uma sociedade mais humana, justa e fraterna.

Aos colegas auditores fiscais de controle externo, interessados e compromissados por uma atuação mais eficiente e eficaz do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na desincumbência de suas atribuições constitucionais.

Aos servidores, agentes políticos e gestores públicos municipais e estaduais que, com retidão, competência e empenho, buscam bem servir aos elevados interesses da coletividade catarinense.

Aos cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos catarinenses que lutam por uma gestão pública proba e competente.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sede e fonte de toda sabedoria, ciência e bem.

À inestimável contribuição de várias pessoas e instituições, merecendo meu especial destaque:

- Professora Doutora Clerilei Aparecida Bier, orientadora deste trabalho, pela qualidade da orientação, pelo incentivo e pelo decisivo apoio;
- Professor Doutor Nério Amboni, pela disponibilidade e pelas decisivas contribuições teóricas e técnicas para a elaboração deste trabalho;
- Professor Doutor Raulino Jacó Brüning, Procurador de Justiça do Estado de Santa Catarina, pela denodada atuação, magistério e inspiração em favor das causas da probidade administrativa nas hostes do serviço público catarinense e brasileiro.
- Professor Doutor Joffre Wendhausen Valente, também colega auditor fiscal de controle externo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, pela satisfação e sempre enriquecedora troca de conhecimentos teóricos e profissionais;
- Professores Doutor José Francisco Salm e Ronaldo Valente Canali, pelo incentivo e pelo repasse de valiosos subsídios desde quando meus professores do curso de graduação em Administração na ESAG/UDESC;
- todos os professores e colegas do mestrado, pela marcante e proveitosa interação acadêmica e interpessoal;
- Cláudio Cherem Abreu, Raul Fernando Fernandes Teixeira, Hamilton de Souza Machado, Gilberto Paiva de Almeida, Andréia Caminha da Silva e Cecília Aparecida Córdova, bons colegas e grandes incentivadores da Diretoria de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Daniela Bertotti, Carla W. Simionatto e Sandra Regina Martins, pelo inestimável e competente auxílio em traduções e revisão técnica.
- UDESC/ESAG, instituição na qual realizei meu curso de graduação em Administração, nos idos da década de 1980, e que posteriormente também me oportunizou outros cursos de pós-graduação, palestras e continuadas interações com ex-professores e ex-colegas no âmbito pessoal e profissional;
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, instituição na qual atuo profissionalmente desde 1990, pelas vivências e oportunidades na busca de uma cultura de gestão pública devotada à probidade e à conversão de serviços e de obras que melhor atendam aos legítimos anseios dos cidadãos catarinenses, conformando-se assim, reconhecidamente, como um organismo eficaz de controle externo.

Nas favelas, no Senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação
Que país é este?

Renato Russo

Os cidadãos são os donos do governo
e são capazes de agir juntos em busca do bem maior.

Janet V. Denhardt & Robert Denhardt

O que mais me assusta não é o grito dos maus.
É o silêncio dos bons.

Martin Luther King

No Brasil o verbo furtar conjuga-se em todos os
tempos, em todos os modos, em todas as
pessoas.

Antônio Vieira

Não silenciarei mais.
Não sou surdo e nem alienado da realidade que me rodeia; eu a ouço e a vejo.
A mim me incomodam essas onerosas estruturas de fiscalização, custeadas pelos
contribuintes, indiferentes às deformidades encontradas no serviço público, à
formação de quadrilhas, ao peculato, à prevaricação e ao enriquecimento em
licitações fraudulentas.
A mim me perturba dizerem que somos doutores em condecorações, medalhas,
diplomas, quadros comemorativos e outras superfluidades,
mas não somos eficazes em nossas competências.

Aderbal Torres de Amorim

Auditor Substituto de Conselheiro do TCE/RS

RESUMO

GUERINI, Celso. **A eficácia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na apuração de denúncias**: 2000 a 2008: 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão Estratégica das Organizações) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

O presente estudo se propõe a avaliar o nível de eficácia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na desincumbência de suas atribuições constitucionais, mais especificamente a de apurar denúncias que lhe foram encaminhadas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, de conformidade com o prescrito no art. 62, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina/1989, com o intuito de noticiar e demandar medidas de apuração contra atos lesivos da parte de gestores públicos. A Constituição Federal/1988 consagrou um elenco de princípios e institutos legais da mais avançada concepção sobre o exercício dos direitos e deveres dos cidadãos, bem como da parte dos seus diferentes e múltiplos organismos públicos e privados, para o devido e melhor funcionamento da sociedade nos parâmetros de um Estado Democrático de Direito. Porém, constata-se que, em realidade e em que pese aos inegáveis progressos e à disseminação de novas sistemáticas e práticas sociopolíticas, tais dispositivos ainda permanecem distantes de conseguir sua reconhecida efetivação. Entre os sistemas e mecanismos de controle interno e externo sobre os atos de gestão nos organismos públicos previstos na Constituição Federal/1988, salienta-se que o instituto constitucional da denúncia, por iniciativa de cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, para fins de noticiar e demandar medidas de apuração contra atos lesivos da parte de gestores públicos perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º), é um entre vários que ainda carecem de maior assimilação por parte dos segmentos que dele podem/devem fazer uso e, mesmo quando utilizado, questiona-se a resultância devida na sua apuração pelos Tribunais de Contas. Para corroborar tal afirmação, os dados coletados nesta pesquisa atestam que, no âmbito do TCE/SC, no período de 2000 a 2007, a protocolização de pedidos de apuração de denúncias, em contrário ao que diuturnamente transparece no noticiário bem como em notas, comentários e editoriais da mídia catarinense ou na percepção dos cidadãos em geral, apresentou sentida tendência de diminuição de demandas. Ainda assim, dos casos em denúncia submetidos ao conhecimento do TCE/SC, aproximadamente 40% são recusados. Para tomar essa primeira decisão, em média, o TCE/SC necessitou de 257 dias, cerca de nove meses. Na quase totalidade, as denúncias originaram-se de e contra os chefes do Executivo das 293 comunas catarinenses de menor população, sendo escassas ou inexistentes as denúncias contra os principais municípios, órgãos públicos estaduais e respectivos gestores. Dos casos admitidos e apurados, comprovou-se que ao fim e ao cabo resultaram na imputação de multas de pequena monta e, também, em poucos casos de imputação de débitos, mas no geral o montante constitui-se em valor pouco significativo, comparado ao somatório dos recursos orçamentários dos municípios e dos organismos públicos do Estado. Para fins de apuração e julgamento, o TCE/SC despendeu em média 1.106 dias, o que corresponde a mais de três anos. Esses e outros comprovados aspectos possibilitam avaliar que os níveis de eficácia do TCE/SC, no tocante à apuração de denúncias, situam-se em patamares bem aquém do reclamado pela cidadania.

Palavras-chave: Denúncia. Cidadania. Eficácia. Controle Social. Formalismo. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

GUERINI, Celso. **The effectiveness of the Audit Court of the State of Santa Catarina in the investigation of denunciation: 2000 to 2008: 2010.** 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão Estratégica das Organizações) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

This study aims to analyse the level of effectiveness of the Audit Court of the State of Santa Catarina in the lack of its responsibility regarding its constitutional powers, more precisely to determine the denunciations that have been forwarded by citizens, political parties, associations or unions, according to the requirements of article 62, § 2, of Santa Catarina State Constitution/1989, in order to advertise and demand investigations measures against defrauded acts prejudicial to the public managers. The Brazilian Constitution from 1988 devoted a cast of legal principles and institutions of the most advanced design on the exercise of rights and duties of citizens, as well as part of its various and multiple public and private organizations, and due to the better functioning of society in the parameters of a Democratic State. However, it appears that in reality and in spite of undeniable progress and spread of new routines and social-political practices, such devices are still far from achieving their perceived effectiveness. Among the systems and mechanisms for internal and external control over the actions of management in public bodies set out in Brazilian Constitution from 1988, it should be noted that the institute of constitutional denunciation, on the initiative of citizens, political parties, associations and unions, for purposes of reporting on and require verification measures against acts prejudicial to the public managers before the Audit Courts (Article 74, § 2º), is one of several that still require further assimilation by the segments that it can/should be used and even when used, its questionable its effectiveness due in its determination by the Audit Courts. To support this assertion, the data collected in this study shows that, under the TCE/SC, from 2000 to 2007, the docket of requests for verification of denunciations, in contrast to what is reflected incessantly on the news and notes, comments and editorial in Santa Catarina's media or the perception of citizens in general, was perceived downward trend in claims. Still, the denunciation cases submitted to the attention of the TCE/SC, about 40% are rejected. To make that first decision, on average, the TCE/SC required 257 days, about nine months. In almost all the denunciation originated from and against chief executives of the 293 municipalities of Santa Catarina smallest population, with little or no denunciation against the major municipalities, state agencies and their managers. Of the cases admitted and discharged, it was shown that the end of the day resulted in the allocation of fines in small amount and also a few cases for allocation of debts, but overall the amount is in value negligible compared to sum of the budget resources to municipalities and public bodies of the state. For purposes of verification and trial, the TCE/SC spent an average of 1106 days, which accounts for more than three years. These and other proven features that make it possible to evaluate the efficiency levels of TCE/SC, regarding the investigation of denunciations, are located at levels far below the claimed citizenship.

Keywords: Denunciation. Citizenship. Effectiveness. Social Control. Formalism. Court of Auditors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo prismático	26
Figura 2 - Esquema de controle social na administração pública.....	58
Figura 3 - Responsabilidade delegado-delegante	60
Figura 4 - Elementos diferenciais entre eficiência e eficácia	72
Figura 5 - Arquivos eletrônicos de consulta dos processos de denúncia	98
Figura 6 - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Identidade Preservada”, em processo DEN-00/065005520	148
Figura 7 (a) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Física”, em processo DEN-05/03902012.....	149
Figura 7 (b) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Física”, em processo DEN-05/03902012.....	149
Figura 8 (a) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Jurídica”, em processo DEN-08/001164300	150
Figura 8 (b) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Jurídica”, em processo DEN-08/001164300	150
Figura 9 - Mesorregiões do Estado de Santa Catarina.....	158
Figura 10 - Consulta de processo no site do TCE/SC	164
Figura 11 - Informes de processo no SIPROC – TCE/SC	165
Figura 12 - Ausência de informes de decisão em processo no SIPROC – TCE/SC	166
Figura 13 - Interessado(s) do processo/Tipo de pessoa	176
Figura 14 - Trâmite do processo.....	177

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Universo e tamanho da amostra proporcional por estrato	101
Gráfico 2 - Tempo médio de apreciação de denúncias no TCU.....	137
Gráfico 3 - Nível de eficácia da fase de admissibilidade	140
Gráfico 4 - Nível de eficácia da Fase 2: Apuração/julgamento.....	143
Gráfico 5 - Quantidade de processos por categorias de autores	151
Gráfico 6 - Percentual de denúncias por unidades municipais e estaduais	153
Gráfico 7 - Municípios por mesorregiões com incidência de denúncias no TCE/SC	159
Gráfico 8 - Percentuais de municípios e processos de denúncias por mesorregiões	161
Gráfico 9 - Decisão da fase de admissibilidade.....	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo dos três setores	47
Quadro 2 - <i>Accountability</i> democrática.....	64
Quadro 3 - Instrumento de <i>accountability</i> democrática	66
Quadro 4 - Eficiência e eficácia	73
Quadro 5 - Eficácia para organismos internacionais de controle governamental	73
Quadro 6 - Indicadores de eficácia.....	83
Quadro 7 - Indicadores de eficácia para denúncias apresentadas ao TCU	84
Quadro 8 - Distribuição anual de meta para indicadores de desempenho estratégicos do TCU – 2009 e 2010.....	85
Quadro 9 - Cálculo da eficácia/quantidade – tempo médio de apreciação potencial de processos de denúncia.....	86
Quadro 10 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2000	102
Quadro 11 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2001	103
Quadro 12 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2002	103
Quadro 13 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2003	104
Quadro 14 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2004	104
Quadro 15 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2005	105
Quadro 16 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2006	105
Quadro 17 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2007	106
Quadro 18 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2008	106
Quadro 19 - Fase 1: Admissibilidade – definição de prazos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do TCE	108
Quadro 20 - Fase 2: Apuração e julgamento – definição de prazos para apuração/instrução, citação, audiência ou diligência, parecer do MPE, parecer e voto do conselheiro-relator e julgamento preliminar pelo Tribunal Pleno.....	108
Quadro 21 - Índices de avaliação da eficácia/tempo nos processos de apuração de denúncias.....	110
Quadro 22 - Taxa de categorias de autores das denúncias	110
Quadro 23 - Taxa de unidades administrativas alvo das denúncias.....	110
Quadro 24 - Taxa de unidades administrativas alvo das denúncias por mesorregião	111
Quadro 25 - Taxa de admissibilidade das denúncias apresentadas ao TCE/SC ...	111
Quadro 26 - Taxa de processos de denúncias concluídos.....	111
Quadro 27 - Competências constitucionais e legais do TCE/SC.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos de denúncias no TCE/SC, no período de jan./00 a dez./08 ...	99
Tabela 2 - Tamanho da amostra proporcional por estrato	100
Tabela 3 - Fórmula para aferir os níveis de eficácia na Fase 1: Admissibilidade de processos de denúncia	109
Tabela 4 - Fórmula para aferir os níveis de eficácia na Fase 2: Apuração e julgamento dos processos de denúncia	109
Tabela 5 - Unidades jurisdicionadas pelo TCE/SC, de 2000 a 2008	124
Tabela 6 - Situação do andamento dos processos de denúncia.....	133
Tabela 7 - Índice da média de dias utilizados na apuração dos processos de denúncias.....	135
Tabela 8 - Resultado da decisão de admissibilidade dos processos	140
Tabela 9 - Níveis de eficácia/tempo na fase de apuração/julgamento dos processos	143
Tabela 10 - Resultados dos julgamentos: Fase 2: Apuração e julgamento	145
Tabela 11 - Multas e débitos em processos de denúncias com decisões preliminar e definitiva pelo Tribunal Pleno	146
Tabela 12 - Categorias de autores das denúncias.....	151
Tabela 13 - Tipos de unidades-alvo das denúncias.....	153
Tabela 14 - Quantidade/ano de denúncias em unidades administrativas municipais por localidade.....	154
Tabela 15 - Municípios por mesorregiões com incidência de denúncias no TCE/SC	159
Tabela 16 - Denúncias <i>versus</i> estrato populacional dos municípios denunciados no TCE/SC	160
Tabela 17 - Resultado da decisão de admissibilidade dos processos.....	161
Tabela 18 - Taxa de admissibilidade/ano dos processos de denúncia	162

LISTA DE ABREVIATURAS

- AGU** – Advocacia-Geral da União
- ANS** – Agência Nacional de Saúde
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CE-SC/89** – Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 5 de outubro de 1989
- CF/88** – Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988
- CGU** – Controladoria-Geral da União
- CLAD** – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
- CPB** – Código Penal Brasileiro
- CPP** – Código de Processo Penal
- DAE** – Diretoria de Atividades Especiais
- DASP** – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DCE** – Diretoria de Controle da Administração Estadual
- DDR** – Diretoria de Denúncias e Representações
- DLC** – Diretoria de Controle de Licitações e Contratações
- DMU** – Diretoria de Controle dos Municípios
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LC/SC** – Lei Complementar do Estado de Santa Catarina
- LOM** – Lei Orgânica Municipal
- MPE** – Ministério Público Estadual
- MPF** – Ministério Público Federal
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONG** – Organização não governamental
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento
- SIPROC/TCE-SC** – Sistema de Processos, programa de informática que possibilita a obtenção de informações acerca de todos os processos e seus trâmites no TCE/SC
- SC** – Estado de Santa Catarina
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- TCE** – Tomada de Contas Especial
- TCE/BA** – Tribunal de Contas do Estado da Bahia
- TCE/RS** – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
- TCE/SC** – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
- TCM/BA** – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TCs** – Tribunais de Contas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA	19
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	20
1.2.1 Objetivo geral	20
1.2.2 Objetivos específicos.....	20
1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	21
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	23
2.1 FORMALISMO	23
2.2 DO FORMALISMO AO MODELO DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO.....	29
2.2.1 Princípios para o Novo Serviço Público.....	34
2.2.2 Crise e reforma do Estado moderno	38
2.2.3 Ampliação do cânone democrático	44
2.2.4. Modelo da governança pública.....	46
2.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	48
2.3.1 Governança democrática	48
2.3.2 Cidadãos como parceiros: governo-cidadão	49
2.3.3 O cidadão e a avaliação de políticas públicas	50
2.3.4 O exercício do controle social	52
2.4 <i>ACCOUNTABILITY</i> : INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO PERANTE A SOCIEDADE	59
2.4.1 <i>Accountability</i> democrática.....	59
2.4.2 <i>Accountability</i> na perspectiva do Novo Serviço Público	66
2.4.3 Os Tribunais de Contas como instrumento de <i>accountability</i> democrática	68
2.5 EFICÁCIA ORGANIZACIONAL.....	71
2.5.1 A eficácia como princípio constitucional	76
2.5.2 A eficácia no âmbito da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.....	77
2.5.3 A eficácia como um indicador de avaliação de desempenho	79
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	88
3.1 PERGUNTAS DA PESQUISA.....	88
3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS OPERACIONAIS.....	89
3.3 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	93
3.3.1 Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos.....	93
3.3.2 Forma de abordagem do problema	95
3.3.3 Técnica de coleta e análise de dados	95
3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: POPULAÇÃO, AMOSTRAGEM E UNIDADE DE ANÁLISE	99
3.5 DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS.....	107
3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	111

4 O SISTEMA TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA	115
4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	115
4.2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	120
4.2.1 Aspectos históricos e evolução institucional.....	120
4.2.2 A competência, a autonomia e a jurisdição.....	122
4.2.3 O instituto da denúncia aos Tribunais de Contas.....	125
4.2.4 A ação do TCE/SC na apuração de denúncias.....	128
4.2.5 Extinção da Diretoria de Denúncias e Representações (DDR).....	131
5 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	133
5.1 EFICÁCIA/TEMPO NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS.....	133
5.1.1 Índice de resultância dos processos de denúncia no TCE/SC.....	133
5.1.2 Índice de apuração do tempo médio dos processos de denúncias.....	135
5.1.3 Índice de tempo médio da Fase 1: Admissibilidade.....	138
5.1.3.1 Apuração do nível de eficácia na Fase 1: Admissibilidade.....	139
5.1.4 Índice de tempo médio da Fase 2: Apuração/julgamento.....	141
5.1.4.1 Apuração do nível de eficácia na Fase 2: Apuração/julgamento.....	143
5.1.4.2 Resultados dos julgamentos da Fase 2: Apuração/julgamento.....	144
5.2 EFICÁCIA/CATEGORIAS DE AUTORES DAS DENÚNCIAS.....	147
5.3 EFICÁCIA/TIPOS DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS DENUNCIADAS E LOCALIZAÇÃO.....	152
5.3.1 Mesorregiões dos organismos municipais alvo de denúncias.....	158
5.4 EFICÁCIA/TAXA DE ADMISSIBILIDADE.....	161
5.5 EFICÁCIA/PROCESSOS DE DENÚNCIAS CONCLUÍDOS.....	166
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
6.1 PROPOSIÇÕES.....	172
REFERÊNCIAS	180

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, cognominada “constituição cidadã”, foi pródiga em prescrever dispositivos de participação popular, realçadores da cidadania e da democracia participativa. Ao comungar na vanguarda de proposições modernas difundidas por diferentes áreas das ciências sociais, ela patrocinou fundados princípios, diretrizes e mecanismos que viessem a colocar a sociedade brasileira sob a égide de um modelo sócio-político-administrativo perfeitamente compatível com os novos paradigmas característicos de um Estado Democrático, Social e de Direito. No âmbito da administração pública, assunto sobre o qual aborda este trabalho, a CF/88 e suas posteriores emendas estabeleceram que todos e quaisquer organismos públicos, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário, seja da União dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios, seja da execução direta ou indireta, devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Há, também, uma série de outras prescrições para que tanto a Constituição quanto essas emendas alcancem e convertam melhor os legítimos anseios dos cidadãos brasileiros, cujos objetivos estão igualmente expressos no art. 3º.

Para tanto, a CF/88 também previu sistemas e mecanismos de controle interno e externo sobre os atos de gestão nos organismos públicos. Cabe aqui particularmente salientar a possibilidade de que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem se constituir como parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 72, § 2º) ou Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (art. 62, § 2º, CE-SC/89).

Todavia, passados já mais de vinte anos desde que a CF/88 foi promulgada, constata-se que a consecução de grande parte dos hodiernos dispositivos constitucionais, particularmente aqueles intencionados a tornar a gestão da coisa pública mais proba, eficiente e eficaz, em seus desideratos e resultados sociais, ainda se situam em níveis distanciados do desejável.

A sociedade brasileira, condicionada por antigos e arraigados fatores que marcaram a sua formação sócio-político-administrativa, fatores estes decorrentes da herança de quatro séculos da influência lusitana, evidencia ainda nos dias atuais

recorrentes práticas que denunciam sua entranhada tradição patrimonialista¹. Trata-se de um fenômeno político-social por meio do qual se estabelece uma suposta natural simbiose entre o que é público e o privado, resultando em diversificados e continuados atos de apropriação dos bens públicos por partes de alguns sujeitos privados, particularmente aqueles circunstancialmente investidos em alguma função pública pelo eventual exercício de cargos eletivos.

De outra parte, não como situação de exclusividade mundial, permanecem elevados e inadmissíveis nossos índices de corrupção, sem medidas condenatórias exemplares e combatentes da impunidade contra seus autores, pelos quais nosso país continua a figurar em incômoda posição em *rankings* de organismos nacionais e internacionais reconhecidos².

Desde 2004, segundo levantamento efetuado pela ONG Transparência Brasil referente a casos de corrupção divulgados pela imprensa, verificou-se a média de três novos casos por dia em nosso país, nos âmbitos municipal, estadual e federal. Ainda que absurdamente alto, isso não representa a totalidade (COUTINHO, 2007, p. 4).

Informe acerca da Controladoria Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à

¹ A recente Pesquisa Social Brasileira acerca de como pensa o brasileiro sobre diversos temas sociais conclui que o Brasil é arcaico, visto que a maior parte da sua população possui escolaridade baixa (ALMEIDA, 2007). Assim, a mentalidade de grande parte de sua população obedecerá, entre outras, às seguintes características: apoia o “jeitinho brasileiro”; é hierárquico; **é patrimonialista**; não tem espírito público. Em questão específica sobre o patrimonialismo, para fins de saber se era prática comum restrita a uma elite (políticos ou dirigentes de organismos públicos) ou era prática mais ampla, que contava com o apoio social, essa pesquisa atestou que: é muito grande no Brasil (17%) a aceitação social ou tolerância do patrimonialismo; no Nordeste, o índice é de 25%; os homens aceitam mais que as mulheres; os mais velhos, mais do que os jovens; os que trabalham aceitam menos que os que não fazem parte da população economicamente ativa; as pessoas de maior escolaridade tendem a ser menos patrimonialistas do que as de escolaridade mais baixa.

² Segundo dados do relatório anual de 2009 da ONG Transparência Internacional, o Brasil ocupa o 75º lugar no ranking mundial da corrupção (Índice de Percepção da Corrupção), ao lado do Peru e da Colômbia, entre os 180 países pesquisados, com nota 3,7, em uma graduação que vai de 0, referente aos países mais corruptos, a 10, as nações que menos apresentam problemas de corrupção. Em 2008, a posição foi 80º e, em 2007, 72º. A organização afirma que estes países aparecem entre as principais economias da região e, apesar da necessidade de se transformar em referências na luta contra a corrupção, viram-se sacudidos por escândalos de impunidade, pagamentos irregulares, corrupção política etc.

Disponível em:

<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iYtUcO60VmdNBgp2_5qx6eGgAzJw>.

Acesso: 20 nov. 2009.

corrupção e ouvidoria, noticia que todos os meses esse órgão recebe em média 400 denúncias de corrupção no serviço público. Desde 2007, em decorrência de a CGU ter atuado na apuração de casos de corrupção ou irregularidades administrativas, foram expurgados dos quadros do serviço público federal 1.058 servidores em todo o país, 36 dos quais estavam entre os servidores atuantes nos órgãos federais no Estado de Santa Catarina (SCHAFFNER, 2009, p. 10).

Acerca dessa problemática, têm surgido reiteradas críticas e consentâneas cobranças por maiores níveis de transparência, fiscalização e punição aos responsáveis, inclusive aos Tribunais de Contas, organismos públicos institucionais constituídos para exercer eficiente e eficaz fiscalização do dinheiro e dos bens públicos, assim como se extrai de um editorial intitulado *Uma questão de eficácia*, que assim se posiciona:

Os escândalos políticos e administrativos revelados nos últimos anos põem a nu a incapacidade de nossas instituições de cumprirem um dever que é básico nos estados democráticos de direito: o de fiscalizar a administração pública. [...] seja pela complexidade da tarefa ou pela amplidão das ações e dos organismos a serem fiscalizados, seja por insuficiência técnica ou institucional, parece evidente que os tribunais de contas, a começar pelo TCU, não conseguem ser eficazes como deveriam. [...] é necessário que o país rediscuta questões como essas. Não se trata apenas da deformação na seleção de ministros do TCU ou de conselheiros dos tribunais de contas estaduais e municipais. Está em causa também a qualidade de controle, que num regime de direito voltado para o interesse público, precisa ser efetivo, eficiente e eficaz. [...] Se e quando eles forem competentes, a regra do controle da administração terá chance de ser cumprida (DIÁRIO CATARINENSE, 2007).

De personalidades integrantes de entidades vinculadas a segmentos empresariais ou, também, de outros segmentos sociais, colhem-se manifestações críticas quanto ao alcance e à resultância efetiva da atuação dos diversos organismos governamentais. Nesse diapasão, José Zeferino Pedrozo, presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina, assim manifesta: “Os instrumentos legais e institucionais de controle são falhos ou insuficientes. Aqui se enquadram o Tribunal de Contas, o Judiciário, o Ministério Público, a imprensa” (COUTINHO, 2007).

O coordenador-geral e o coordenador de Planejamento e Estratégia do Ministério Público de Santa Catarina, Aduino Viccari Júnior e Christian Rosa, respectivamente, avaliam de forma crítica os efeitos perversos da burocracia que até caricatamente moldam as lides dos organismos públicos brasileiros. Entre esses

organismos, estão particularmente aqueles constituídos para funções de fiscalização e controles, realidade que também se configura em fator “que estimula o nascimento do corruptor e permite que o corrupto se esconda atrás de suas pilhas de papéis e carimbos”. Os autores expressam que “na administração pública, as atenções muitas vezes estão tão voltadas para o próprio umbigo corporativista que o cidadão, patrono e cliente final das organizações públicas, é esquecido. Infelizmente, são raras as ações estruturadas sob a ótica ‘de fora para dentro’” (VICCARI JÚNIOR; ROSA, 2007, p. 12).

Sob esse contorno, viceja na sociedade uma dualidade que possibilita a concomitância do funcionamento de um sistema burocrático de molde weberiano a par de outro sistema de relações de amizade, em que funções, bens e negócios públicos são assegurados como favorecimento a privilegiados. Entre esses, estão normalmente familiares ou pessoas de círculos fechados de interesses econômicos, políticos e jurídicos, tipificando os casos de nepotismo, de compadrio, de clientelismo político-partidário, entre outros. Nessa seara, prosperam ousados e impunes esquemas de corrupção que invariavelmente redundam em uma gama de benesses em favor de poucos à custa da dilapidação do dinheiro e do patrimônio público.

Esse é um dos maiores problemas no funcionamento burocrático das instituições de governo do nosso país, em que se verifica justamente o desvio entre o que é oficial, legal ou formal com o que de fato se opera na realidade. Aí ocorre uma imbricada e constante combinação do formal e do informal, do universal e do particular, do geral e do especial, da lei fria e totalizadora, tudo permeado por uma rede que privilegia simpatias pessoais com peso estrutural.

Em consonância com a teoria desenvolvida por Riggs (1968), atinente ao chamado fenômeno do formalismo, complementada por abordagens desenvolvidas por Ramos (1983), constituir-se-á como propósito principal desta pesquisa a avaliação de diversos fatores que permitam evidenciar a ocorrência de discrepâncias que se verificam entre a prescrição legal-formal, inscrita no art. 62, § 2º, da CE/89, em conformidade com o também inscrito no art. 74, § 2º, da CF/88. Pretende-se avaliar o nível de eficácia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na desincumbência de uma de suas atribuições constitucionais, qual seja a de apurar denúncias que lhe foram encaminhadas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, no decorrer dos exercícios de 2000 a 2008.

Todavia, essa avaliação igualmente será examinada sob a ótica dos estudos atinentes à corrente do Novo Serviço Público, difundidos por Denhardt e Denhardt (2003), bem como a do “Estado-novíssimo-movimento-social”, pelo que compreendem Santos (1995), no exame do social e do político na pós-modernidade, e também Santos e Avritzer (2005), quando abordam os caminhos da democracia participativa, no empenho de se democratizar a democracia.

Complementarmente, para melhor circunscrever o assunto objeto deste estudo, nos domínios atuais atinentes à esfera das concepções, dos mecanismos e dos sistemas que devem permear o efetivo exercício do controle social, reportar-se-á a conceitos sobre *accountability* democrática, coprodução de bens públicos e transparência na gestão pública.

Trata-se de compreensões modernas que cada vez mais, pouco a pouco, no contexto da sociedade brasileira, vêm arregimentando consciência ampla, mobilizando personalidades e entidades que se pautam pela urgente, eficaz e permanente implementação desses conceitos nas quotidianas práticas político-administrativas brasileiras e mundiais.

No tocante à complexa e sempre desafiadora questão sobre o alcance de eficácia nas organizações em geral, particularmente no que se refere ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e para melhor consonância com suas responsabilidades institucionais, especificamente quanto à apuração de denúncias que lhe forem encaminhadas, serão utilizados em especial os conceitos e os estudos difundidos por Hall (2004) e outros.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA

O tema objeto deste estudo esquadrija-se na delimitação voltada para o exame do desempenho institucional do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Mais especificamente, o estudo é direcionado a avaliar o nível de eficácia alcançado na apuração de processos de denúncias admitidos e apreciados no período de 2000 a 2008 e que foram demandados por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos.

Nos contornos do tema delimitado e tendo-se por referência o que preceituam o art. 74, § 2º, da Constituição Federal de 1988, e o art. 62, § 2º, da Constituição do

Estado de Santa Catarina de 1989, os esforços da pesquisa terão por foco a busca de respostas à seguinte pergunta:

- **Quais os níveis de eficácia que cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, no exercício de um direito constitucional e atuando nessa condição como parte legítima, obtêm em suas demandas de denúncias junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina?**

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo precípua desta pesquisa é avaliar os níveis de eficácia obtidos por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos em suas demandas de denúncias junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 2000 a 2008.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar os processos de denúncias no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 2000 a 2008.
- b) Identificar o perfil dos agentes, das entidades e dos respectivos municípios, subscritores da iniciativa na demanda de denúncia junto ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, em consonância com o previsto no art. 62, § 2º, da CE/SC.
- c) Verificar os níveis de eficácia dos processos de denúncia no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 2000 a 2008.
- d) Apresentar recomendações acerca do aperfeiçoamento ou da remodelação dos sistemas e dos procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em relação aos processos de apuração de denúncias.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Para fins de operacionalização do problema de pesquisa e do conseqüente alcance dos objetivos deste estudo, o desenvolvimento do presente trabalho está estruturado em seis capítulos.

No primeiro capítulo, após a apresentação de uma panorâmica da temática em estudo e das justificativas de sua relevância teórico-empírica, define-se o problema e declinam-se os objetivos que se pretende converter com a execução da pesquisa. As limitações da pesquisa são também ali expostas.

No segundo capítulo, busca-se demonstrar a base teórico-empírica vinculada ao problema de pesquisa. Para tal, apresenta-se extrato do pensamento de diversos autores que discorrem sobre formalismo e novos padrões ou paradigmas de funcionamento do Estado e de seus organismos no contexto da democracia na pós-modernidade. Para melhor se contextualizar tal base teórica, dar-se-á ênfase especial a análises e proposições do chamado Novo Serviço Público e do “Estado-novíssimo-movimento-social”. Ainda nesse capítulo, abordam-se a democracia participativa, o exercício do controle social e da transparência sobre os atos, os programas e as atividades na gestão pública, a coparticipação na produção do serviço público, a *accountability* democrática e o alcance de eficácia em programas e ações governamentais.

A metodologia utilizada no estudo é tratada no terceiro capítulo, no qual serão apresentados os questionamentos da pesquisa, a definição das categorias operacionais, a caracterização e a delimitação da pesquisa, a definição operacional das variáveis, as técnicas de coleta e o tratamento dos dados.

No quarto capítulo, será apresentada uma panorâmica acerca do funcionamento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil e em Santa Catarina. Em particular, destacam-se o arcabouço legal e a estruturação organizacional de funcionamento das atividades e atribuições atinentes à apuração de denúncias.

A apresentação, a análise e a interpretação dos dados figuram no quinto capítulo. Busca-se evidenciar os tópicos que comprovem a eficácia/tempo na apuração de denúncias, particularmente nas fases de admissibilidade e de apuração/julgamento preliminar, também quanto a eficácia/categorias operacionais das denúncias, eficácia/tipos de unidades administrativas denunciadas e localização, eficácia/taxa de admissibilidade e eficácia/processos de denúncias concluídos. Por

meio disso, demonstram-se os processos de denúncias que foram demandados ao Tribunal de Contas, seus autores, as instituições públicas alvo das denúncias, as localidades, a resultância verificada em cada processo e o tempo de tramitação, no esforço de se evidenciarem objetivamente aspectos e elementos atinentes ao nível de eficácia obtido pelo TCE/SC na apuração de denúncias no exercício de 2000 a 2008. Ao final desse capítulo, apresenta-se o quadro de discussão teórica em relação aos achados da pesquisa.

No último capítulo, são apresentadas as conclusões do estudo, contendo as sugestões e recomendações, inclusive para fins de futuras pesquisas relacionadas ao tema.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Para subsidiar o problema em estudo, serão apresentados os temas e os autores que se prestam a fornecer a fundamentação teórico-empírica que embasará os procedimentos metodológicos, as análises e as conclusões deste trabalho. Perpassa-se pela apresentação do estudo acerca do formalismo, dos novos padrões ou paradigmas de funcionamento do Estado e de seus organismos no contexto da democracia na pós-modernidade, com ênfase para análises e proposições do chamado Novo Serviço Público. Complementarão ainda essa base conceitual diversas outras proposições ensejadoras de efetivação de uma democracia participativa mediante mecanismos de controle social e transparência em todo o espectro de gestão da coisa pública.

2.1 FORMALISMO

No exame dos níveis de eficácia alcançados pelo TCE/SC na apuração de denúncias, primeiramente importa discorrer sobre o conceito de formalismo, tendo-se por base os estudos e as formulações decorrentes de análise estrutural-funcional dos sistemas administrativos e sociais desenvolvidos por Fred Riggs (1968) no tocante à ecologia da administração pública.

Quando se fala sobre administração pública, segundo Riggs (1968, p. 9), têm-se em mente certos modelos ou concepções *a priori* de como funciona um sistema administrativo, considerando-se o conjunto de objetivos e diretrizes definidos em leis e em regulamentos. Para dar consecução a isso, existe um aparelho administrativo, ou burocracia, que se presume politicamente “neutro” na condição de obediente servo do governo e, portanto, do público a quem o regime serve. Todavia, em face da limitação dos recursos quer financeiros, quer de pessoal, instalações e equipamentos, exsurge a questão sobre o processo mais “eficiente” pelo qual, com escassos meios, consiga-se converter ao máximo possível os objetivos colimados.

Por essa condição, assim como se processa na dinâmica econômica do mercado com as empresas que nele atuam, em que se verifica o funcionamento de uma economia “formal” que funciona com base em um modelo de mercado a par de uma economia “substantiva” que trata dos diferentes modos de interação dos seres humanos com seu ambiente natural e social para satisfação de suas necessidades,

Riggs (1968, p. 11) reconhece que, no âmbito da administração, também ocorre uma administração “formal” coexistindo com uma administração “substantiva”. Não existe “repartição-modelo” e, portanto, é preciso constatar o que é que existe na realidade.

Buscando analisar o que se passa em diferentes países do mundo no âmbito administrativo, Riggs (1968) destaca que nos governos em transição ocorre uma conjugação do tradicional com o moderno, com heterogênea mistura de atitudes, práticas e situações. Nesses ambientes, diferentemente de um modelo administrativo convencional, mesmo em países mais desenvolvidos, a administração não opera em moldes estritamente formais, em modelo similar ao de um relógio. Nos países em processo de modernização, também ocorre o fenômeno da “superposição” ou “imbricação”, porquanto a repartição administrativa dá a ilusória impressão de autonomia quando, na realidade, sofre marcadas influências cruzadas de sistemas sociais, econômicos, religiosos e políticos, mais antigos e tradicionais. (RIGGS, 1968, p. 17)

Ao admitir que há sinais de que está ocorrendo um sistema administrativo de transição, o autor salienta que, para além da ênfase aos aspectos prescritivos em detrimento dos descritivos, outro ponto característico do modelo convencional de administração pública, “[...] teremos que possuir um conhecimento descritivo e analítico bastante profundo do que existe atualmente antes de podermos fazer um julgamento aproveitável quanto ao que deve ser feito, quais mudanças a introduzir. [...]” (RIGGS, 1968, p. 13).

Acerca do que seja o formalismo, fenômeno também ligado à heterogeneidade e à sobreposição parcial, Riggs (1968) refere assemelhar-se a um mapa malfeito que induz a erro, já que a forma ou a direção das ruas não correspondem à realidade do local onde se busca encontrar uma casa estranha, em uma determinada cidade, ou não representam essa realidade. Ou, ainda, assemelham-se também a uma tabela de horários de trens que nos leva a tomar o trem errado ou a perder a conexão. Diretamente, o autor assim expressa:

Uma lei formalística estabelecerá uma diretriz ou objetivo que não será posto em prática, administrativamente. O comportamento social não se contém dentro de uma norma prescrita. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico. Se encontrarmos um organograma que pretenda descrever a estrutura de uma repartição pública, com definições detalhadas das atribuições de cada unidade e cargo da repartição, diremos que esse organograma é formalístico se verificarmos

que, na realidade, as pessoas e unidades fazem, na repartição, coisas diferentes das constantes do organograma. [...]

Quando, numa organização administrativa, encontramos um alto grau de imbricação, podemos esperar também boa dose de formalismo. Os legisladores, por exemplo, aprovam determinada lei, apenas para descobrir que não pode ser executada pela administração. [...]

Quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos. (RIGGS, 1968, p. 18-19).

Em pertinente crítica aos modelos jurídicos e administrativos “legalísticos”, isto é, formalístico-burocráticos, distanciados das realidades sociais a que deveriam se coadunar, com cuidadoso ocultamento daquilo que as pessoas efetivamente fazem, por desagradável, constrangedor e até perigoso de se saber, Riggs (1968, p. 21) acentua que

Quando, porém, os modelos formais ficam longe da realidade, o estudo dos modelos jurídicos e administrativos torna-se cada vez mais “legalístico”, o que quer dizer que oferece um quadro cada vez menos exato da realidade e uma técnica cada vez mais ineficaz para modificá-lo. Lamentavelmente, quando mais formalístico o sistema, maior a pressão para que os doutos se limitem a estudos “legalísticos”. É mais fácil ler livros e mapas que se propõem a descrever o mundo em termos simplificados do que olhar diretamente para os próprios fatos altamente heterogêneos e desconcertantes. É mais fácil fazer uma prova de conhecimentos sobre o que está formalmente prescrito do que um exame da compreensão da realidade existencial, muito mais complexa. O que as pessoas efetivamente fazem, muitas vezes é desagradável, constrangedor e mesmo perigoso de saber-se, e por isso cuidadosamente ocultado, ao passo que o que se encontra prescrito costuma ser aquilo que as autoridades aprovam e exortam a todos que aprendam.

Ramos (1983, p. 250-254), em abalizada análise sobre os estudos de Riggs, afirma que esse formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, pelos organogramas e estatísticas, e os fatos e as práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico é o sistema.

Trata-se de um fenômeno que, muito embora possa se registrar em todas as sociedades, é mínimo nas sociedades concentradas e difratadas, aquelas correspondentes aos países centrais, industrializados, mas é característica predominante das sociedades prismáticas, correspondentes aos países periféricos, em vias de desenvolvimento ou transição.

Nessas últimas, verificam-se sentidas discrepâncias ou incongruências entre as prescrições inseridas no âmbito das formalidades legais, em cotejamento com as práticas levadas a efeito por agentes e instituições incumbidos pelo seu efetivo cumprimento. É um descompasso que ocorre entre o que efetivamente se passa ou acontece no plano prático, real, das concepções e ações governamentais, para com o que se define, prescreve, no plano da formalidade, oficialidade, pelo que literalmente se inscreve em leis, regulamentos ou outros instrumentos.

Em síntese, Ramos (1983, p. 252) expressa que o formalismo segundo Riggs (1968):

É a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores.

Para demonstração de sua teoria e valendo-se de estudo utilizado pela Física, conforme a Figura 1, Riggs (1968, p. 30-34) faz uma analogia com a refração de um feixe de luz que se difrata ao ultrapassar um prisma. Quando um feixe de luz branca é constituído por todas as frequências, diz-se que é concentrado. Quando esse feixe de luz, ao ser projetado em um prisma, decompõe-se em toda a extensão de ondas, nas várias cores do espectro, ocorre a difração.

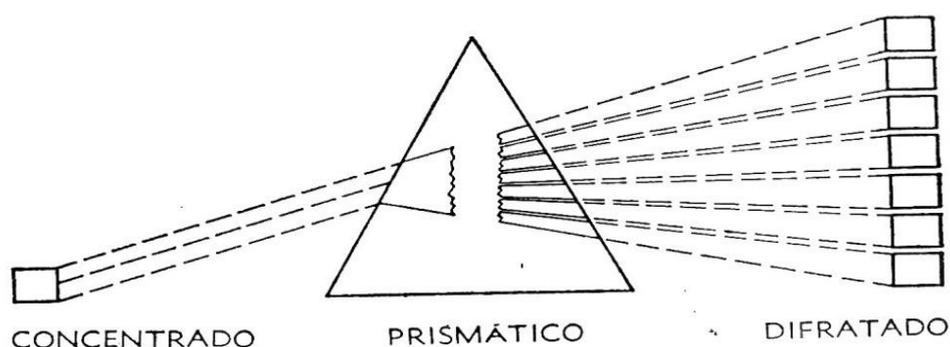


Figura 1 - Modelo prismático
Fonte: Riggs (1968, p. 31)

Analogicamente, se na Física esse processo acontece de modo instantâneo, o mesmo não se verifica na dinâmica administrativa das organizações governamentais, no caso de norma legal e de sua implantação, posto que a

passagem de um estágio para outro envolve tempo e, segundo Riggs (1968, p. 14), a velocidade da transformação pode variar de sociedade para outra.

Comparando-se a repartição pública como uma estrutura constituída de uma infinidade de funções que os funcionários desempenham cotidianamente, sob o pressuposto de que a estrutura não se compõe das pessoas e das coisas em si, mas dos atos praticados, e também por firmar que as estruturas variam em consequência do número de funções que desempenham, Riggs (1968, p. 26-34) idealizou os três modelos hipotéticos de sociedade.

O primeiro compõe a sociedade concentrada, que, à semelhança do raciocínio de que a luz branca é concentrada, define uma sociedade dotada de uma só estrutura, sendo funcionalmente difusa. O segundo, à semelhança do que acontece quando a luz branca é decomposta em diferentes matizes ou cores do espectro, define uma sociedade difratada, visto que a cada estrutura corresponderia uma função distinta, específica. Um terceiro, denominado modelo prismático, configura-se no ponto médio entre os dois extremos.

Esses modelos decorrem de situações imaginárias, posto que nenhuma sociedade concretiza, de modo cabal, o modelo concentrado ou o difratado. Para Ramos (1983, p. 251), a sociedade mais tradicional, empiricamente observada, poderia ser enquadrada como concentrada, enquanto que o sistema social dos Estados Unidos enquadrar-se-ia como difratado. A sociedade prismática seria encontrada tanto à esquerda como à direita do ponto médio das duas outras situadas em pontos opostos extremados.

A heterogeneidade e a superposição ou imbricação, como já referido anteriormente, são também dois outros critérios que Riggs (1968) utiliza para caracterizar os diferentes modelos de sociedade. O autor entende que é alto o grau de heterogeneidade nas sociedades prismáticas, em razão de que nelas coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo. Daí decorre uma mistura de elementos tecnológicos, modernos e antigos, urbanos e rurais, incidentes também nas condutas humanas pelo registro de disparidades em costumes, hábitos, atitudes e estilos de alta sofisticação, restritos a uma minoria a par da vigência de comportamentos tradicionalistas, adotados largamente pela população em geral. De outro modo, é alto o grau de homogeneidade que se verifica tanto na sociedade concentrada quanto na difratada, visto que suas práticas e seus sistemas são mais coerentes do que nas sociedades prismáticas.

É singularmente apropriado o que Riggs (1968) assinala a respeito do que denomina de “o dilema do reformador administrativo”, caso tente pôr em ordem o aparelho administrativo, mas depois descobre que apenas modificou o organograma sem conseguir afetar o comportamento dos indivíduos na repartição:

Quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos. Em contraposição, se o sistema for altamente realístico, esse realismo só pode ser conseguido por meio de um esforço contínuo para que a correspondência seja mantida: os funcionários procuram a realização completa das políticas e objetivos traçados, e os formuladores de diretrizes limitam suas decisões a objetivos para os quais já haja o necessário apoio e existam recursos suficientes. Demais, a pressão constante das partes interessadas – por intermédio de tribunais, eleitores e imprensa – serve para manter tanto os legisladores quanto os administradores em contato com a realidade. Em consequência, a mudança no sistema normativo é acompanhada de mudanças correspondentes no comportamento. As pessoas se acostumam a seguir as regras prescritas, e os que traçam a política aprendem a não criar leis e regulamentos impraticáveis. (RIGGS, 1968, p. 19).

Ramos (1983, p. 271) afirma que as proposições sobre formalismo desenvolvidas por Riggs requerem uma interpretação em particular no contexto da sociedade brasileira, pois deixam transparecer certo inacabamento sistemático por evidenciar uma limitação de perspectiva histórica. Em contraponto, Ramos (1983) sustenta que o formalismo não deve ser compreendido como característica bizarra, traço patológico social nas sociedades prismáticas, mas como um fato normal e regular que reflete a estratégia global dessas sociedades para superar a fase em que se encontram.

Complementarmente, Ramos (1983, p. 272-280) assenta que, no caso do Brasil e dos países da América Latina, o formalismo constituiu-se como uma estratégia porque:

- a) prestou-se a absorver ou dirimir conflitos sociais, visto que minimizou a rigidez da estrutura social e evitou a emergência da polarização entre os grupos, prestando-se desse modo a realizar uma forma de cooptação de parte do excedente populacional, particularmente no segmento de cidadãos alfabetizados ou portadores de diplomas, a fim de que não fossem deixados a esmo, vindo a ocupar-se de temerárias atividades, prejudiciais à estabilidade social. Assim, o serviço público civil, as Forças Armadas e a Igreja têm se prestado, em grande escala, como válvulas de

segurança do sistema social por garantirem *status* aos cidadãos, evitando uma condição de marginalidade, não fosse a empregabilidade nessas instituições, dadas as limitações econômicas e históricas do nosso país e do continente latino-americano;

- b) foi utilizado como estratégia a serviço da mobilidade social vertical ascendente ou “peneiramento”, isto é, pela via de processos ou canais extraleais ou mesmo legais, que a consciência coletiva aceita como normais e regulares.

2.2 DO FORMALISMO AO MODELO DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Em ampliação às proposições do modelo formalístico desenvolvido por Riggs (1968), passa-se à apresentação de diversos outros modelos e autores, cujas contribuições contêm elementos de adequação e pertinência aos objetivos e alcances desta pesquisa.

Primeiramente, cabe salientar que as transformações econômicas e sociopolíticas, assim como as relacionadas às questões ecoambientais, decorrentes de fatores locais ou transnacionais, que vêm incidindo sobre os países, têm acarretado crises e processos de reformas no funcionamento das instituições do Estado.

Esse fenômeno não pode ser considerado inédito, a não ser pelas peculiaridades dos fatores que ultimamente o vêm ocasionando. Historicamente, crises e reformas sempre foram e sempre serão as molas propulsoras da dinâmica societária da qual o Estado e suas instituições precisam se aparelhar e melhor corresponder, no afã de buscar respostas às legítimas demandas dos cidadãos, particularmente em sociedades abertas e plurais, governadas sob sistemas de governos democráticos.

É necessário salientar que a trajetória histórica da administração pública brasileira está marcada por três modelos distintos: (1) o patrimonialista, (2) o burocrático e (2) o gerencial. Para alguns autores, como será apresentado adiante, haveria também um quarto modelo: (4) o societal.

No modelo patrimonialista, caracterizado segundo Weber (2004 apud HELAL; DIEGUES, 2009, p. 26) como forma de dominação tradicional, o soberano organiza

o poder político de modo análogo ao poder exercido em sua casa, ou patriarcal. Nesse modelo, a autoridade baseia-se na submissão ao *pater familias* em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal. Inexiste a especialização profissional, e a seleção dos empregados dá-se a partir do círculo pessoal, com marcados privilégios na escolha de parentes, afiliados e agregados em razão de interesses personalísticos dos que detêm o poder; pela falta de distinção burocrática entre a esfera privada e a oficial, surgiu no período colonial, quando nosso país era apenas um patrimônio da coroa portuguesa. Todavia, perdurou igualmente no período do Império, considerando-se que a Constituição de 1824 limitou-se a reproduzir as mesmas prescrições e práticas administrativas inspiradas nas tradições governamentais portuguesas. Assim, para Faoro (2001 apud HELAL; DIEGUES, 2009, p. 26), o patrimonialismo criou raízes no Brasil mesmo depois de nosso país ter deixado de ser colônia de Portugal. Imprimiu marcas perceptíveis de uma ética em que, no âmbito da administração pública, os bens públicos e os privados confundem-se, considerando-se não inescrupulosa a apropriação, por parte dos agentes públicos, dos bens estatais da administração como se fossem propriedade e privilégios próprios. Nesse sistema, a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados como normas.

De uma forma ou outra, esse legado administrativo-cultural persiste até os dias atuais como uma das marcas do gerenciamento de indistintos organismos públicos do Estado brasileiro. Nesse sentido, ainda é persistente no processo político-administrativo a troca de favores de caráter personalíssimo, não sendo portanto nítida e comprovada para a sociedade a separação ou distinção entre os limites de atuação e apropriação do que seja o público e o privado.

O modelo burocrático, desenvolvido a partir da divulgação dos estudos de Max Weber, ganhou implementação no Brasil a partir de 1930 pelas tentativas de modernização da máquina estatal, com a introdução dos modelos autárquicos: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, objetivando introduzir o sistema de mérito e o serviço civil na administração brasileira; a utilização do modelo empresarial privado na administração estatal; a definição de normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes públicos, pela Lei nº 4.320, em 1964, e, em seguida, a tentativa de introduzir os conceitos sistêmicos na gestão pública e nas empresas estatais, pela edição do Decreto-Lei nº 200, em 1967 (CASTOR; JOSÉ, 1998).

Com essas medidas, pretendeu-se a modernização dos processos administrativos, moldados aos ditames do paradigma burocrático, buscando promover a racionalidade e a eficiência do Estado mediante a implantação de critérios profissionais para o ingresso, a promoção e o desenvolvimento da carreira no serviço público, fundada em uma política de pessoal baseada no mérito. Também, objetivou-se supervisionar a administração pública e fixar o orçamento nacional vinculado ao planejamento.

Esse modelo, de cunho racional-legal e não baseado no poder patriarcal, patrimonial ou carismático, é moldado pelas seguintes características: ser um conjunto de sistemas sociais formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais que tendem a controlá-los cada vez mais completamente (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1981).

Todavia, o *ethos* centralizador e controlador desse modelo, associado a uma visão simplista do conceito de economia de escala, levou a uma enorme ossificação dos processos administrativos de compras e contratações pela multiplicação de “comissões centrais” para efetuar compras, construir obras, realizar licitações, contratar serviços etc., além de outras graves distorções de funcionamento nas hostes dos organismos públicos de todos os níveis (CASTOR; JOSÉ, 1998).

Já a partir do início da década de 1970, o modelo gerencial foi introduzido no Brasil. Isso aconteceu com a criação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, juntamente com a Secretaria de Articulação com Estados e municípios, ambas vinculadas ao Ministério do Planejamento, e depois com o Ministério Extraordinário da Desburocratização (1979-84), com a difusão de ideias reformistas, a modernização estrutural e funcional dos Estados e a adoção de medidas administrativas objetivando descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas, abolindo vetustas e desnecessárias exigências cartoriais.

A introdução desse modelo deu-se mais especificamente a partir de 1994, mediante outra tentativa de modernização das estruturas e dos processos da máquina estatal brasileira, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, em sucessão à Secretaria de Administração, sendo esta a sucessora do DASP.

Essa sistemática, entre outras, fez-se necessária em decorrência de fatores internos e externos, sob a influência da corrente doutrinária do neoliberalismo, do movimento econômico mundial da globalização e de graves crises econômicas dos

países em desenvolvimento, o que acarretou insuficiência de recursos públicos para suas despesas de custeio e baixos níveis de investimento em equipamentos de infraestrutura. Instaurava-se uma situação de recessão econômica, associada à elevação exponencial do pagamento de juros sobre a dívida pública.

Por esses motivos, procurou-se adotar medidas voltadas à diminuição do tamanho e da interferência do Estado, especialmente nos assuntos econômicos, objetivando-se com isso aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública. Pretendia-se, também, a reconstituição do núcleo estratégico do Estado, o reforço do aparelho regulatório e a “publicização” de organizações públicas mediante a constituição de organizações sociais autônomas e a privatização do conjunto de empresas estatais (CASTOR; JOSÉ, 1998).

Complementarmente, também a partir de 1980, para Sell (2005, p. 18, apud SIMÃO, 2007, p. 70), um novo modelo vigorou no cenário da administração pública brasileira, denominado societal. Trata-se de uma nova forma de gestão da coisa pública com a diferenciação dos demais, em face da inserção da participação popular no processo das decisões governamentais, não mais restrito apenas aos detentores de mandato eleitoral, como o chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo.

Esse modelo originou-se no Brasil a partir do processo de abertura democrática, pós-ditadura militar de 1964, com a organização e a mobilização de diversos segmentos da sociedade civil, e também com a formação de outros partidos políticos, disseminadores de uma ideologia política com ampla base popular e tentativa de inserção e intervenção modificativa da cultura político-administrativa brasileira. O modelo levou à adoção de novas práticas de administração pública, tais como o orçamento participativo, as audiências públicas, a formação de movimentos e organizações não governamentais, entre outras.

O município catarinense de Lages destacou-se, na década de 1980, como uma das experiências administrativas pioneiras nessa linha de atuação, inclusive o *slogan* da administração pública municipal definia-se à época como “A Força do Povo”. Acerca dessa experiência alternativa de administração, o sociólogo Maurício Tragtenberg, à guisa de introdução ao livro de Márcio Moreira Alves, intitulado *A força do povo: democracia participativa em Lages*, assevera

A Força do Povo é o relato de práticas populares, onde o povo “tomou a palavra”. Onde Dirceu Carneiro (eleito prefeito de Lages (SC) em 1976, pelo MDB) e sua equipe atuam como “animadores sociais”, procurando conscientizar o povo da força que tem e não conhece, de sua capacidade construtiva, afinal, da ideia de que tudo é construído pelo trabalho.

Num país acostumado à bajulação dos tecnocratas que detêm o poder sobre a população e a ela não prestam conta dos desmandos cometidos em seu nome; onde a História é a história das elites ou de seus homens representativos, onde é cultivada a ideologia da “nulidade popular”, base da dominação tecnocrática, Lages aponta uma alternativa.

[...] Em Lages a democracia deixou de ser um ritual com conivência popular, uma frase oca onde políticos profissionais procuram suporte para suas ambições pessoais e de classe.

Lages realiza uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo, dos diretamente interessados nas decisões, constituem a característica fundamental.

A auto-organização popular é o fundamento dessa prática administrativa, social e política. Ela reverteu o centro de decisões: não são os burocratas mordômicos que decidem para o povo o que é melhor para ele, é o povo organizado que “toma a palavra” através do trabalho e de suas associações de moradores de bairros urbanos, de núcleos agrícolas e de distritos. (ALVES, 1988, p. 7-8).

Em estudo sobre as relações Estado-Sociedade no Brasil, Costa (2009) reporta que os grandes intérpretes da realidade brasileira têm salientado que as raízes de nosso atraso, subdesenvolvimento, dependência, modernização periférica ou inserção pouco competitiva no mundo globalizado estão plantadas em nossa formação histórica.

Isso gera uma série de determinantes que condicionam o sistema político, o Estado e suas relações com a sociedade e a economia: “deformações” ou “patologias”, tais como patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo e autoritarismo, bem como variantes conceituais mais recentes, como democracia delegativa, mundo estatofóbico e hobbesiano, cultura paroquial, anéis burocráticos, estadania e neocorporativismo. Todos estes são conceitos ou expressões utilizados para descrever aspectos de nossa realidade, apontando causas da pouca efetividade da ação governamental, bem como para se referir à ocorrência da apropriação do público pelo privado, do compadrio, da vassalagem, da barganha, do fisiologismo, do “bacharelismo”, da centralização e da precariedade da democracia em nosso país.

Contudo, em que pese à persistência com que essas categorias continuam a ser resgatadas, criticadas e atualizadas, sendo conveniente mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o círculo (não sequencial) das instituições, práticas e representações, Costa (2009, p. 162) assevera que

A permanência dessas concepções não quer dizer que a realidade nacional seja imutável. O Brasil, como, de resto, o mundo inteiro, tem sofrido profundas transformações econômicas, sociais, políticas e mesmo culturais, sobretudo nos últimos 75 anos. Durante o século XX, foi o país que mais cresceu em todo o globo. Passou de uma economia primário-exportadora a um grande parque industrial; de uma sociedade rural a um conglomerado de metrópoles densamente povoadas; do particularismo local à cultura de massas. O país incorporou a suas instituições e práticas sociais, sobretudo nas esferas do Estado e do mercado, elementos da racionalidade prevalente nas economias centrais. O Brasil modernizou-se.

2.2.1 Princípios para o Novo Serviço Público

Para Denhardt e Denhardt (2003), ultimamente as organizações públicas vêm enfrentando uma crise de legitimidade. Os cidadãos estão questionando a eficácia dessas instituições e também as intenções de seus inquilinos. Sente-se que as opiniões dos gestores públicos e as ações que eles deflagram por intermédio dos organismos públicos são inconsistentes com as expectativas do conjunto dos cidadãos. Os cortes de gastos e déficits de governos, acompanhados por frequentes denúncias de escândalos, são elementos de ilustração dessa crise³.

A cidadania – por particular ou coletiva manifestação ou iniciativa de seus cidadãos –, no contexto da plena vigência do regime de um Estado Democrático de Direito, insatisfeita com deficiências, descontroles, desperdícios e reiteradas situações de malversação do dinheiro público, à custa de contrapartidas fiscais cada vez mais elevadas, levanta-se em críticas, cobranças e reivindicações objetivando converter resultados públicos mais consentâneos.

Busca-se com isso que os organismos estatais venham a corresponder mais satisfatoriamente às legítimas demandas sociais, a começar pelas mais básicas nas áreas de educação, saúde, habitação e segurança.

Norteadas pelo pensamento de que a administração pública deve ser vista como uma extensão da cidadania, posto que todo o aparato de organismos

³ Para fins de confirmação dessa assertiva no contexto do Estado de Santa Catarina, pode-se apropriar o que escreveu o jornalista Moacir Pereira em sua coluna diária no jornal Diário Catarinense, ao comentar acerca da situação da maior empresa estatal catarinense, a Celesc Distribuidora, *in verbis*: “[Lírio Parisotto – empresário e maior investidor privado da Celesc] Continua condenando com veemência aquilo que a população já sabe e que alguns poucos segmentos empresariais têm a coragem de denunciar publicamente: o uso de estatais por políticos inescrupulosos. O que Parisotto tem dito nos bastidores, no *off* do jargão jornalístico, sobre a manipulação dessas empresas, contratos questionáveis para financiar caixa dois e outros desvios, repete-se em todos os governos. Ou alguém acredita que políticos sem a menor experiência nas áreas técnicas em que atuam dispõem-se ao ‘sacrifício’ por amor à pátria ou por espírito cívico? Parisotto promete, para os próximos dias, revelar o conteúdo de uma auditoria sobre contratos milionários sem licitação realizados pela Celesc.” (PEREIRA, 2009).

estruturados e mantidos para esse fim a mais não se prestam do que estritamente buscar servir aos cidadãos, a perspectiva do Novo Serviço Público é um modelo teórico esboçado por Denhardt e Denhardt (2003).

Os autores introduziram esse modelo a partir dos anos 1990, em contraponto aos modelos racionais-burocráticos de administração pública, seja na sua versão e na execução clássica ou tradicional, caracterizando a chamada Velha Administração Pública, seja, mais recentemente, na sua versão influenciada pela ideologia do pensamento neoliberal, configurando a chamada Nova Gestão Pública.

Dessa forma, entendem que a Nova Gestão Pública, que acabou dominando o pensamento e a ação no campo da administração pública, ancora-se na ideia de que a melhor maneira de se compreender o comportamento humano é admitir que o governo e os outros atores tomam decisões e empreendem ações com base em seu próprio autointeresse.

Nessa visão, o papel do governo é liberar as forças do mercado de forma a facilitar a decisão individual e obter eficiência. Os cidadãos são vistos como consumidores, e se lida com os problemas mediante o uso de incentivos. Espera-se que os servidores públicos sejam empreendedores de risco que realizem os 'melhores negócios' e reduzam custos.

Em contraste, o Novo Serviço Público sustenta que a administração pública deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática. Segundo essa visão, a 'alta' cidadania é importante e ao mesmo tempo alcançável porque o comportamento humano não é apenas uma questão de autointeresse, mas também envolve valores, crenças e interesse pelos outros. Os cidadãos são os donos do governo e são capazes de agir juntos em busca do bem maior. Conseqüentemente, o interesse público transcende a agregação dos autointeresses individuais.

O Novo Serviço Público tenta encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado e do engajamento dos cidadãos. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, sendo motivado por um desejo de servir aos outros e de atingir objetivos públicos.

Essa formulação teórica busca promover a dignidade e o valor do Novo Serviço Público, bem como reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como proeminentes da administração pública. Dessa forma, para

concretização desses objetivos, Denhardt e Denhardt (2003) elaboraram sete princípios-chave para tipificar essa proposição inovadora.

O primeiro princípio define que a administração pública deve *Servir a cidadãos, não a consumidores*, propugnando com isso que os cidadãos não se equiparam à condição de meros consumidores de bens ou serviços públicos disponibilizados para atendimento de suas demandas individuais ou coletivas. Por esse motivo, os servidores públicos devem corresponder às necessidades dos cidadãos, construindo relações de confiança, bem como estabelecendo processos de colaboração com e entre os cidadãos. A cidadania não é concebida como um *status* legal, mas como questão de responsabilidade e moralidade. Por outra parte, os cidadãos também demonstram interesse pela comunidade toda, empenhados em construir com o governo uma sociedade civil responsiva.

Visar o interesse público é o segundo princípio, pelo qual os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada de interesse público, mediante a criação de interesses e responsabilidades compartilhados. O administrador público deve garantir que o interesse público predomine, e não se constitua em árbitro solitário desse interesse, sendo visto como um ator-chave em um sistema mais amplo de governança que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições. A responsabilidade precípua do governo deve consistir em promover a cidadania e servir ao interesse público.

O terceiro princípio é *Dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo*, sob a compreensão de que o interesse público é servido da melhor maneira por cidadãos e servidores públicos comprometidos com contribuições significativas para a sociedade do que por administradores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. É papel do administrador público não remar ou dirigir os consumidores, mas servir aos cidadãos por meio do trabalho em redes políticas complexas, em processos e sistemáticas ativas e autênticas que envolvam os cidadãos no desenvolvimento da política.

Um quarto princípio é *Pensar estrategicamente, agir democraticamente*. Com esforços coletivos e processos colaborativos, as políticas e os programas que atendem às necessidades públicas podem ser realizados de maneira mais efetiva e responsável. A participação dos cidadãos não deve se limitar a enquadrar as questões; ela também deve se estender à implementação das políticas. As

organizações públicas devem ser administradas de modo que promovam e estimulem o engajamento dos cidadãos em todos os aspectos e estágios do processo de formulação e implementação de políticas. Precisa-se construir mecanismos como coprodução a partir do conceito de comunidade, e não a partir do conceito de mercado. Os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.

Reconhecer que a accountability não é simples constitui o quinto princípio. Preconiza que ser funcionário público é uma empreitada exigente, desafiadora, e às vezes heroica, visto que os funcionários devem estar atentos a mais coisas do que somente ao mercado, tais como à Constituição e aos estatutos legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. A questão da *accountability* no serviço público é complexa, porque envolve o equilíbrio entre as normas e as responsabilidades concorrentes, dentro de uma trama complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, enfim, interesse público. É um erro supersimplificar a natureza da *accountability* democrática, enfocando apenas um conjunto reduzido de medidas de desempenho ou tentando imitar as forças de mercado – ou, pior, simplesmente escondendo-se atrás de noções de uma *expertise* imparcial.

O sexto princípio é *Servir em vez de dirigir*, assentando que os servidores públicos, sempre respeitando a cidadania, devem compartilhar poder e liderar com paixão, compromisso e integridade, usando uma liderança baseada em valores para assim ajudar os cidadãos a articularem e satisfazerem os seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos. Isso tem profundas implicações para os tipos de desafios e responsabilidades de liderança enfrentados pelos servidores públicos. Para servir aos cidadãos, os administradores públicos devem não apenas conhecer e administrar seus próprios recursos, mas também estar conscientes e conectados a outras fontes de apoio e assistência, engajando os cidadãos e a comunidade no processo. Eles não procuram controlar como também não supõem que a decisão autointeressada sirva de sucedâneo para o diálogo e os valores compartilhados.

Por último, deve-se *Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade*. Em longo prazo, as organizações públicas e as redes em que participam têm maior chance de serem bem-sucedidas se operarem com processos de colaboração e

liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. Os administradores do setor público têm uma responsabilidade especial e a oportunidade única de capitalizar o ‘coração’ do serviço público. As pessoas são atraídas para o serviço público porque são motivadas pelos valores do serviço público. São esses valores – de servir aos outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar – que melhor traduzem o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade.

No contexto da Velha Administração Pública, o pensamento prevalente é de que a administração pública é um assunto restrito às autoridades eleitas e ao *staff* de técnicos e servidores que compõem a estrutura das organizações públicas. O cidadão mantinha-se e era mantido alheio às decisões, em comportamento passivo e de alienada ou manipulada expectativa, na confiança de que as autoridades – e somente elas – conheciam e detinham os meios para melhor administrar os assuntos públicos.

2.2.2 Crise e reforma do Estado moderno

Acerca da reforma do Estado que vem se processando nas últimas décadas, com a ocorrência de um descompasso entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática, em sua obra *Por uma nova gestão pública*, Paula (2005, p. 21) refere que

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Nesse contexto, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio. Os pesquisadores continuam buscando diálogo entre a administração e a ciência política, mas enfrentam dificuldades, pois os dois campos do conhecimento tendem a se distanciar.

Esta autora, discorrendo sobre a emergência e a consolidação de uma nova administração pública no Brasil, propugna também por uma administração pública societal, norteadas pelas seguintes diretrizes:

- a busca de um modelo de desenvolvimento, tendo por base respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos com o estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã;
- a concepção participativa e deliberativa de democracia pela qual se estabelece uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado, mas contempla a complexidade das relações políticas, procurando se alimentar de diferentes canais de participação e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal;
- a reinvenção político-institucional, cujo formato e dinâmica institucional determinam a possibilidade de haver deliberação, participação no processo decisório e cogestão, comportando fóruns temáticos para o debate de problemas públicos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo; e
- a renovação do perfil dos administradores públicos mediante a realização de uma mudança na formação e atuação da burocracia pública (PAULA, 2005, p. 153-170).

Acerca da instigante questão da crise e da reforma do Estado moderno, sob a compreensão de que o Estado transformou-se profundamente, sobretudo nos últimos cinquenta anos, Santos (1995) refere que, anteriormente, os dois grandes paradigmas de transformação social da modernidade ocidental foram a revolução e o reformismo. O primeiro tratava-se de um movimento exercido contra o Estado, enquanto o segundo constituía-se em ação exercida pelo próprio Estado.

Compreende-se que o paradigma do reformismo foi prevalente nos países centrais e veio a estender-se mundialmente sob o fundamento de que o objeto da reforma era a sociedade, por se tratar de entidade problemática, enquanto o Estado era visto como a solução do problema, constituindo-se no sujeito da reforma. No entanto, o que atualmente se verifica é que o Estado, ele próprio, tornou-se problemático e se transformou em objeto de reforma.

A propósito das crises do reformismo e do Estado, neste momento histórico em que nos encontramos, movimento de mudança social demasiado prematuro para ser pré-revolucionário e demasiado tardio para ser pós-revolucionário, para Santos (1995, p. 345)

Desde a década de 1980, temos vindo a assistir à crise do paradigma da mudança normal. A simetria entre repetição e melhoria perdeu-se; em vez dela, a repetição começou a ser vista como a única melhoria possível e, com isso, o jogo de soma positiva foi substituído pelo jogo de soma zero e os processos de exclusão social passaram a dominar sobre os de inclusão social. Um a um, os pressupostos do reformismo foram postos em causa. O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limites de uma gestão nacional viável. A articulação entre as três estratégias do Estado – acumulação, hegemonia e confiança –, que presidem ao reformismo, entrou em processo de desagregação e foi paulatinamente substituída por outra dominada inteiramente pela estratégia da acumulação.

O autor também assinala que, em decorrência da crise reformista presente no Estado, pelo Consenso de Washington, ocorre um enfraquecimento apenas quanto às estratégias de hegemonia e confiança, mas não quanto à estratégia da acumulação, ao prosseguir afirmando que

O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco ao nível das estratégias de hegemonias e de confiança. Ao nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e a legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Não se trata do regresso puro e simples do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização neoliberal da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. A força do mercado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil. O mercado por si só está longe de o poder fazer sem correr o risco de ingovernabilidade. (SANTOS, 1995, p. 345-346).

No que se refere ao paradigma do reformismo, Santos (1995) assinala que esse movimento conheceu duas fases principais. Uma de âmbito globalizante, que se prolongou até os primeiros anos da década de 1990, paradoxalmente assentou que o Estado é irreformável, posto que é inerentemente ineficaz, parasitário e predador. Desse modo, a única reforma possível e legítima deveria consistir em reduzir o Estado no mínimo necessário ao funcionamento do mercado, para com isso também reduzir o potencial de fracasso e de dano do Estado.

Essa fase do Estado mínimo ou fraco atingiu seu clímax com as convulsões políticas nos países comunistas da Europa Central e de Leste, mas foi onde também

apareceram os seus limites, em face da emergência de máfias, de corrupção política generalizada e do colapso de alguns Estados do Terceiro Mundo. Começou a ficar claro e confirmado que a reforma do Estado precisava ser levada a cabo pelo próprio Estado, visto que só um Estado forte pode produzir eficazmente a sua fraqueza. E, de outra parte, considerando-se que a desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem de intervir para deixar de intervir.

A segunda fase, na qual nos encontramos, entende que o Estado é reformável, não implicando na redução da quantidade de Estado, mas, sim, pela construção de outra qualidade de Estado. O pêndulo do reformismo estatal passa inequivocamente do reformismo social, a cargo do Estado, para o reformismo estatal, a cargo dos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. Trata-se de um movimento de alta intensidade promovido especialmente por forças transnacionais, no qual a sociedade nacional passou a ser o espaço-miniatura de uma arena social global, apenas caixa de ressonância de forças que a transcendem.

Para Santos (1995), na dinâmica dessas duas fases do reformismo, encontra-se em processo um movimento de reinvenção do Estado, com o desenho de um novo paradigma, em que se aninham duas concepções diametralmente opostas, designadas pelo autor de Estado-empresário e de Estado-novíssimo-movimento-social.

A primeira é a concepção dominante, em muito assemelhada à fase do Estado irreformável, por entender pela privatização de todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade e por submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. Busca-se uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob o império deste último.

Capitaneando essa filosofia política, destacam-se as formulações de David Osborne e Ted Gaebler, contidas no livro *Reinventing Government*, publicado em 1992, que ganharam ampla repercussão mediática, inclusive por servirem de base à reforma da administração pública no governo de Bill Clinton e, também, por embasarem propostas de reforma do Estado preconizadas pelo Banco Mundial, na década de 1990.

Em substância, esses autores preconizam que: o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos; mais do que obediência a regras, a ação governamental deve centrar-se em objetivos e resultados, preocupando-se mais em obter recursos do que em gastá-los; os cidadãos devem ser transformados em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos; o modelo burocrático é considerado inadequado na era da informação, do mercado global, da economia baseada no conhecimento, além de demasiado lento e impessoal no cumprimento de seus objetivos.

Quanto à segunda concepção, designada criativamente por Santos (1995) de *Estado-novíssimo-movimento-social*, a saliência é quanto ao papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado, propondo uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade por compreender

[...] que perante a *hubris* avassaladora do princípio do mercado, nem o princípio do Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo social. [...] Ao contrário da concepção do *Estado-empresário*, que explora os isomorfismos entre o mercado e o Estado, esta concepção explora os isomorfismos entre a comunidade e o Estado (SANTOS, 1995, p. 363).

Coelho Neto (2002) é peremptório ao afirmar que, na atualidade, o esgotamento do modelo burocrático é evidente. Por esse motivo, o Estado necessita inserir-se em novo *status* de sua modernização, vindo a organizar-se de forma diferente, talvez menos hierarquizada e rígida, a fim de garantir a implantação de estratégias de sustentabilidade, notadamente com a participação e o controle social.

Todavia, isso implica em uma grande mudança cultural das instituições públicas, com exame e atenção voltados para três vertentes:

- I. *Publicidade de governo* – a divulgação dos atos de gestão deve ser feita em bases diferentes do que comumente se tem praticado, visto que precisa ser realizada de forma estruturada e continuada quanto aos resultados da gestão, ainda que insatisfatórios, acompanhados das propostas das ações corretivas. Tudo em linguagem acessível ao conjunto dos cidadãos, não apenas para atender às formalidades legais;

- II. *Prestação de contas* – os governos devem prestar contas à sociedade, seja de sucessos ou de fracassos, abrindo um diálogo honesto, completo e amplo com a ela;
- III. *Participação da sociedade* – por meio de diversos mecanismos de diálogo e interação Estado-sociedade, como “orçamento participativo”, “ouvidorias” ou caixas de sugestões, ou ainda *sites* na internet, a sociedade pode e deve ser chamada para participar e assumir a responsabilidade compartilhada pela gestão pública.

A partir do efetivo esforço na implantação de mecanismos de divulgação e prestação de contas, pela quantidade e qualidade das informações disponibilizadas de forma transparente, então a cidadania estará mais bem informada e preparada para participar e avaliar a gestão, demandando novas informações.

Além disso, Coelho Neto (2002) recomenda a utilização do planejamento como instrumento para a definição de objetivos de governo mediante o desenvolvimento de alguns mecanismos que favorecem o alinhamento dos gestores e servidores acerca da visão de futuro e dos alvos a serem alcançados.

Para tanto, é preciso estabelecer: a visão estratégica – descreve, hoje, o futuro que se deseja construir; os objetivos – definidos claramente, a fim de que possam consolidar os resultados que se pretende alcançar; e as metas e os indicadores – ampliar a precisão dos objetivos e oferecer índices que permitam analisar a evolução do seu alcance.

Dowbor (1998), ao discorrer sobre os processos de mudanças e os desafios para a governabilidade atualmente, refere que as instituições que herdamos já não mais respondem às nossas necessidades. Em que pese ao processo de globalização abrir novos horizontes, inclusive pelas dinâmicas da interferência dos avanços e equipamentos tecnológicos, fato que está levando todos a repensarem as instituições, contudo as instituições “ainda estão nas fraldas”. No plano político, encontramos-nos com os nossos tradicionais governos nacionais e com a falta de instrumentos globais de regulação.

Assim, em superação às tradicionais estruturas de poder, tanto as do Estado como as do mercado, Dowbor (1998) sugere uma terceira opção pragmática: a de que o povo deveria guiar tanto o Estado como o mercado, que precisam funcionar de maneira articulada, com o povo recuperando suficiente poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.

Nesse sentido, porém especificamente no contexto brasileiro, sustenta-se que, em todos os setores da sociedade, cresce a convicção de que a administração pública brasileira está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta (CASTOR; FRANÇA, 1986, p. 3).

2.2.3 Ampliação do cânone democrático

Examinando o fato da implantação ou do restabelecimento pleno do regime democrático em muitos países, especialmente a partir da segunda metade do século XX, Santos e Avritzer (2005), cogitando a ampliação do cânone democrático, posicionam que ocorreu constante disputa no tocante à desejabilidade da democracia, às condições estruturais desta bem como à compatibilidade entre ela e o capitalismo. Isso trouxe à tona o problema da forma de democracia e da sua variação.

Esses autores referem que, no contexto da concepção hegemônica da democracia, estabeleceu-se uma contradição entre mobilização e institucionalização, em face de o cidadão comum ser visto como incapaz ou desprovido de interesse político, limitando-se a escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões político-administrativas. Essa fórmula clássica de democracia de baixa intensidade é paradoxal, porque traz consigo uma enorme degradação das práticas democráticas.

Entrementes, o debate democrático produzido nesse período fez emergir e prosperar concepções não hegemônicas de democracia, que, negando as concepções substantivas de razão e as formas homogêneas de organização da sociedade, reconheceram a pluralidade humana e criaram uma nova gramática social e cultural, bem como ensejaram a possibilidade de inovação social articulada com inovação institucional.

Passou-se a entender a democracia como uma forma sócio-histórica não determinada por quaisquer tipos de leis naturais, implicando sempre ruptura com tradições estabelecidas. Para ser plural, a política precisa contar com o assentimento de seus atores plurais, em processos racionais de discussão e deliberação, sob a forma de exercício coletivo do poder político mediante processo livre de apresentação de razões entre iguais, sendo insuficientes para tanto os procedimentos de agregação próprios da democracia representativa.

Por esse motivo, tornam-se necessárias uma nova gramática societária e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Isso implica mudanças nas relações de gênero, raça, etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos, além da introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando-o num novíssimo movimento social, bem como a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local e a relação entre representação e diversidade cultural e social.

Dessa forma, Santos e Avritzer (2005) entendem a possibilidade de ampliação da democracia ou sua restauração consistindo em um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Os autores levam em conta a incorporação de novos atores ou de novos temas à política fundada na ideia do “direito a ter direitos”, no questionamento da gramática societária e estatal de exclusão, e na proposição, em alternativa, de outra mais inclusiva, com vistas à instituição de uma nova soberania democrática.

À guisa de encaminhamento para fins de introdução e quiçá conquista do estágio democrático ensejado por Santos e Avritzer (2005), é importante perpassar que Castor e José (1998) assinalam que a história da administração pública brasileira apresenta uma perversa dinâmica de reforma e contrarreformas. Muito embora os projetos não pequem por insuficiência técnica e primem por qualidade e modernidade conceituais, os resultados dessa dinâmica estão muito aquém das expectativas da sociedade no tocante ao desempenho da máquina governamental na busca de objetivos e realizações.

A este respeito, Castor e José (1998, p. 106) aduzem que

A burocracia brasileira tem uma teoria básica, que exsuda de 500 anos de história administrativa: o papel do Estado é controlar os cidadãos, refrear-lhe os impulsos e apetites, exercer o poder sobre a iniciativa privada, garantir que, nas relações com o cidadão (isolado ou como membro de uma organização), o Estado esteja sempre em vantagem. Em poucas palavras, o burocrata público brasileiro considera que o seu papel é defender a sociedade dos cidadãos, por mais esdrúxulo que isso possa parecer. O que o cidadão pede ao Estado será sempre um absurdo até prova em contrário. E o papel da burocracia não seria apenas o de mediar e facilitar as relações entre o Estado e os indivíduos, mas sim o de bloquear e anular tudo aquilo que, de alguma forma, contraria a sua *grand theory*.

Ao analisar a particularidade sobre o domínio do bacharelismo ou o prestígio de bacharéis em uma cultura bacharelesca como a nossa, a obsessão pelo controle

e pela centralização por parte da burocracia estatal brasileira, Castor e José (1998, p. 106) trazem à baila os Tribunais de Contas ao referirem que

Um exemplo irretorquível é o dos tribunais de contas. Vetusta instituição cujos primeiros indicativos vêm da história grega, os tribunais de contas tinham, até o início da década de 60, um poder burocrático invejável, pois nenhuma despesa com recursos públicos podia ser realizada sem que houvesse o chamado “registro prévio” da despesa. Os membros do tribunal (chamados de ministros na área federal, juizes ou conselheiros na dos estados) ocupavam uma posição de prestígio inigualável, perante a qual presidentes da República, governadores e empreiteiros se curvavam em mesuras e reverências. Era explicável: uma negativa de registro era o suficiente para sepultar uma obra, uma contratação, o cumprimento de uma promessa política ou um gasto politicamente importante; um pedido de vistas podia atrasar ou comprometer definitivamente um projeto. O registro prévio da despesa foi extinto e substituído pelo registro *a posteriori*, o que retirou boa parte do poder e do prestígio dos tribunais de contas, embora o que lhes restasse fosse o suficiente para continuar a gozar de considerável prestígio. Nenhum governante gosta de ver seus atos impugnados, nem se dispõe, olímpicamente, a ser responsabilizado política e judicialmente por atos que o Tribunal de Contas venha a declarar ilegais.

Conforme se depreende das abordagens dos autores aqui referenciados, a ampliação do cânone democrático em nosso país, à vista do nosso legado histórico-cultural, exigirá substantiva reestruturação e mudanças no âmbito da organização, gerenciamento e funcionamento dos organismos estatais, inclusive dos Tribunais de Contas.

2.2.4. Modelo da governança pública

No atual contexto de discussão crítica e proposições sobre novos modelos passíveis de aplicação na gestão dos organismos de Estado, objetivando um novo pensar e operar a coisa pública, Kissler e Heidemann (2006, p. 482) apresentam a governança pública conceituando-a como

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas Empresas e pela Sociedade Civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Sob a ótica da Ciência Política, os autores também afirmam que a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de

uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. É entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia e implica cooperação de atores públicos, comunitários e privados, bem como novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

Busca-se o estabelecimento de um novo entendimento do Estado como agente de governança mediante a transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado: de um Estado **de serviço**, produtor do bem público, em um Estado que serve de **garantia** à produção do bem público; de um Estado **ativo**, provedor solitário do bem público, em um Estado **ativador**, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado **dirigente** ou **gestor** em um Estado **cooperativo**, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Neste modelo, denominado de “modelo alemão de três setores”, o Estado produtor de serviços públicos é um Estado ativo, caracterizado por um setor público altamente diferenciado e superdimensionado. A ele se contrapõem um setor privado e um assim chamado terceiro setor. Este último obedece a diferentes lógicas de gestão, respectivamente: controle hierárquico no setor público, concorrência no setor privado e solidariedade/negociação no terceiro setor (grupos de autoajuda, iniciativas comunitárias, associações, cooperativas e grupos de interesse organizados).

Da estrutura de governança pública, o Estado se transforma em um Estado ativador, o qual age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (por exemplo, por meio do engajamento comunitário). Dessa forma, o setor privado e o terceiro setor acabam sendo valorizados perante o setor público. O Quadro 1 apresenta o modelo dos três setores, identificando seus principais agentes.

Setor público	Setor privado	Terceiro setor
Administração direta federal, estadual e municipal	Mercado de concorrência pura	Organizações próprias (grupos de autoajuda e iniciativas comunitárias)
Administração própria (câmaras, universidades, seguridade social e outras)	Mercado de concorrência regulada (por exemplo, o setor de energia)	Associações (sociedades, clubes, associações de bem-estar social, cooperativas)
Entidades administrativas de Direito Privado		Interesses organizados (associações, ações conjuntas)

Quadro 1 - Modelo dos três setores

Fonte: adaptado de Kissler e Heidemann (2006, p. 485)

Sobre as possibilidades e limitações deste modelo, Kissler e Heidemann (2006), cogitando na perspectiva de uma *polis*, na qual os cidadãos, em conjunto, preocupar-se-iam com a *res publica* e velariam pelo bom nome das organizações públicas como entidades que cuidam do que é público e do que o público significa, concluem ceticamente quanto a essa possibilidade. Essa conclusão dos autores dá-se em face das limitações da governança pública para resolver problemas, considerando-se que o caminho para tanto é longo e árduo, com vistas a se conseguir alcançar a efetivação de uma democracia cooperativa.

2.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Desenvolver e aplicar novas formas de controle da administração pública contemplando mecanismos e canais dos quais o cidadão é motivado a se aproximar, conhecer, participar e avaliar a implementação dos programas e projetos executados pelos diferentes organismos da esfera pública é providência ou tendência que vem se constituindo no contexto das administrações públicas, progressivamente.

Para Roberts (2004), vivemos em uma era de participação direta dos cidadãos, o que é um imperativo da sociedade contemporânea. A autora afirma que

A participação dos cidadãos nas decisões que afetam as suas vidas é um imperativo da sociedade contemporânea. Na primeira metade do século 20, os cidadãos confiavam nos funcionários e administradores públicos para tomarem as decisões sobre a política pública e sua implementação. O final do século 20 assistiu a uma virada e direção a um maior envolvimento direto do cidadão. Espera-se que esta tendência cresça na medida em que as sociedades democráticas se tornem mais descentralizadas, interdependentes, interligadas, ligadas pelas novas tecnologias da informação, bem como desafiadas pelos “problemas ruins”. (tradução livre) (ROBERTS, 2004, p. 315).

2.3.1 Governança democrática

Nas postulações da corrente do Novo Serviço Público, Denhardt e Denhardt (2003, p. 103-104) preconizam uma governança democrática, interessada em realizar ou viabilizar o interesse público com base no diálogo e na deliberação pública generalizada sobre valores e interesses compartilhados.

Isso contrasta com os ditames da corrente do Velho Serviço Público, circunscrito ao modelo burocrático clássico ou tradicional da gestão pública e da

Nova Administração Pública, orientada pelos ditames da visão gerencialista do Estado, que compreende e situa o cidadão na condição de mero cliente, nivelando-o à mesma relação que se estabelece entre empresas do setor privado e seus consumidores. Os autores entendem que os governos, especificamente por intermédio de seus líderes políticos, podem estabelecer as bases para uma efetiva e responsável ação cidadã, visto que precisam reconhecer que existem para satisfazer necessidades públicas, dos indivíduos e da coletividade. E o melhor caminho para os governos fazerem isso é criar oportunidades para que os cidadãos participem da realização de programas e atividades que deem cobro às finalidades públicas e colaborem nessas ações. Dessa maneira, o pressuposto quanto ao papel dos administradores públicos e dos cidadãos na implementação de políticas públicas é a chave para o entendimento da natureza da cidadania e do relacionamento da administração pública para o amplo sistema de governança democrática.

2.3.2 Cidadãos como parceiros: governo-cidadão

O fortalecimento das relações com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e em elemento fundamental de boa governança. Isso permite ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisões. Também é igualmente importante a sua contribuição para a construção da confiança pública no governo, elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica.

Esses pensamentos foram assinalados em palestras apresentadas no Fórum Internacional sobre Responsabilidade e Transparência no Setor Público, realizado em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2001, pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, no tema sob o título *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas* (BRASIL, 2002, p. 281-283).

Por essa razão, a OCDE assevera que os governos devem investir tempo e recursos suficientes bem como assumir compromisso no processo de construção de aparatos legais, políticos e institucionais bem estruturados, desenvolvendo

ferramentas apropriadas e avaliando sua adequação para envolver e engajar os cidadãos no processo de formulação de políticas públicas.

Entre as várias forças motivadoras dos países que integram a OCDE, objetivando o fortalecimento das relações governo-cidadão, foram destacadas:

- a) *melhorar a qualidade das políticas*, com a finalidade de permitir aos governos obter mais fontes de informação, perspectivas e soluções potenciais para enfrentar os desafios de formulação de políticas sob condições de crescente complexidade, interdependência e pressões temporais;
- b) *enfrentar desafios da sociedade da informação emergente*, visando à preparação para interações maiores e mais rápidas com os cidadãos e melhor administração do conhecimento;
- c) *integrar a contribuição pública no processo de formulação de políticas* para as expectativas dos cidadãos de que suas vozes sejam ouvidas e seus pontos de vista considerados no processo de tomada de decisões do governo;
- d) *aumentar a demanda por maior transparência e responsabilidade governamental* à medida que amplia a supervisão pelo público e pela imprensa das ações governamentais, com os padrões prevalentes na vida pública tornando-se codificados e elevados; e
- e) *fortalecer a confiança pública* no governo e reverter o aumento sistemático do índice de abstenção nas eleições, queda de filiação dos partidos políticos e redução, constatada em pesquisas, dos índices de confiança nas instituições públicas mais importantes.

2.3.3 O cidadão e a avaliação de políticas públicas

Na tentativa de definir o que venha a ser política pública, Howlett e Ramesh (2003) apresentam a definição de Thomas Dye, para o qual política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou não fazer”; a de William Jenkins – “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para logr -los, numa situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores” – e a de James Anderson, que descreve a política

pública como “um curso de ação intencional perseguido por um ator ou conjunto de atores, quando tratam de um problema ou matéria de interesse”.

Examinando as deficiências e os méritos de cada uma dessas definições, Howlett e Ramesh (2003) assentaram que, na questão de política pública, um governo é sempre o agente das ações, muito embora para isso ou sobre isso também concorram ou influenciem atores não governamentais. Enfatizam que diz respeito a uma decisão de o governo fazer ou não fazer, ações decorrentes de decisões bem pensadas, realizadas por funcionários ou agentes públicos, por meio dos diferentes organismos governamentais.

Os autores destacam também que é um processo que implica um conjunto de decisões inter-relacionadas, algumas das quais inclusive podem ser mais inconscientes do que deliberadas, tomadas por diferentes agentes e órgãos dentro do governo; que é uma questão de capacidade do governo para executar suas decisões e que as limitações governamentais restringem a gama de opções disponíveis em uma área político-administrativa; que se trata de um comportamento orientado pelos governos para a consecução de objetivos prevendo um padrão para avaliar o alcance de resultados obtidos. E, finalmente, que se trata de uma ligação entre a ação do governo e a percepção, real ou não, da existência de um problema ou interesse público que requer ação.

No tocante à avaliação de políticas públicas, Howlett e Ramesh (2003) afirmam tratar-se de estágio do processo em que se determina como uma política de fato funcionou na prática, isto é, sua eficácia no que se refere a propósitos e resultados percebidos. A profundidade e a completude da avaliação dependem daqueles que decidem realizá-la e/ou daqueles que a empreendem e do que eles pretendem fazer com as constatações a que chegaram a respeito.

Muito embora as avaliações de políticas quase sempre envolvam os burocratas e os políticos que lidam com uma política em particular no governo, tal tarefa não pode ser entendida como prerrogativa exclusiva do governo, visto que abrange a maioria dos atores-chave que integram os subsistemas políticos, em uma variedade de foros formais e informais, visando avaliar e criticar os resultados e os processos políticos.

Assim, em um extremo, os analistas de políticas públicas – servidores públicos que trabalham em repartições ou unidades especializadas da administração – constituem-se como agentes de avaliação dessas políticas. No outro extremo,

podem e devem atuar os protestos públicos dos grupos de interesse afetados, implicando em críticas tanto à substância quanto ao processo de uma política. Esses protestos podem levar a mudanças nas organizações e nos procedimentos administrativos.

No intervalo desses dois polos, pode atuar uma variedade de outros foros e meios de avaliação de políticas que envolvem elos institucionalizados entre os avaliadores políticos formais e informais no governo e na sociedade civil, como é o caso da atuação do Judiciário.

Esses foros e meios de avaliação são necessários para fins de rever ações legislativas e administrativas, em consonância com os princípios maiores de justiça e conduta social, mas também pela audiência e apropriação de pontos de vista dos cidadãos mediante o uso de grupos de foco, *surveys*, inquéritos e forças-tarefa.

Tem-se, portanto, que a avaliação de políticas públicas potencialmente pode e deve envolver membros de todo o universo político, e não se limitar apenas aos tomadores de decisão oficiais e aos membros dos subsistemas político-administrativos atuantes nos estágios de formulação e implementação do processo político.

2.3.4 O exercício do controle social

Em face da fragilidade e da comprovada ineficiência e ineficácia dos sistemas institucionais regulares de controle sobre os recursos públicos, particularmente pelo acréscimo de inaceitáveis casos de corrupção, aqui em nosso país e alhures, o que acarreta insuficiência de ações e programas que efetivamente convertam satisfatoriamente os legítimos anseios e reivindicações dos cidadãos, tem-se difundido cada vez mais o chamado controle social.

Todavia, não somente por causa das impropriedades e da corrupção existentes na administração pública, a difusão do conceito e os respectivos mecanismos no âmbito do controle social visam fundamentalmente a garantir que existam elementos e dispositivos, no ciclo de gestão, que propiciem os ajustes necessários às políticas públicas voltados para uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos, já que é isso que a sociedade reivindica e espera.

De outra parte, é preciso reconhecer as evoluções conceituais que apresentam novas compreensões no âmbito da teoria do Estado, do constitucionalismo, da economia e de tantos outros campos da ciência. Assim, especificamente no âmbito de controle dos organismos públicos, evoluiu-se de uma concepção meramente formal – suficiente ao universo de compreensões de um Estado Liberal, restrito tão-somente às considerações de legalidade – para outro estágio em que esse mesmo controle ultrapasse as fronteiras da forma – situação desejável em um Estado Democrático de Direito, mais voltado para as questões valorativas da legitimidade e da efetividade das ações e dos agentes públicos.

Sob esse prisma, Valle (2006) refere que representa hoje verdadeiro truísmo a afirmação de que a gestão da coisa pública – e em consequência o controle dessa mesma atividade – deva envolver, necessariamente, a cidadania, na perspectiva de que aquele se constitua em agente promotor desta e assim se alcance a satisfação do interesse público.

Mileski (2007) afirma que são indubitáveis as mudanças que se processaram no mundo, especialmente no século XX, e que marcaram de forma indelével a humanidade, revolucionando a economia, a política, o direito e a sociedade. Em que pese às tristes e contundentes experiências como a de duas guerras mundiais, de incontáveis outros conflitos bélicos, debates ideológicos, filosóficos e sociais, esse turbilhão de acontecimentos também acabou por propiciar o surgimento de um novo modelo de Estado, direcionado a proteger o cidadão – um Estado Policrático⁴, o Estado Democrático de Direito.

Nesse novo conceito de Estado para o terceiro milênio, começa a ser emoldurado um Estado direcionado à eficiência – ágil na produção de serviços públicos eficientes para o cidadão; transparente – demonstrando e dando ciência de toda ação administrativa praticada, seja ela de qualquer natureza; e probo – honesto em todas as suas ações. Por essa razão, também os sistemas de controle das ações deste Estado haverão de ser aprimorados a fim de corresponderem igualmente à consecução de eficiência, transparência e probidade, pelo

⁴ Expressão utilizada por Diogo de Figueiredo, em conferência proferida no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, realizado em Estoril, Portugal, realizado de 19 a 21 de março de 2003, e publicada em *O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 41. O conferencista, citando Alain Peyrefitte e Arthur F. Bentley, denomina de Estado Policrático o Estado fundado em uma sociedade pluralista, cuja expressão designa “o todo social que comporta o convívio de grupos de indivíduos com interesses definidos e que desenvolvem uma atividade concertada para realizá-los, apontando essa riqueza da diversidade como um dos traços mais diferenciativos entre as sociedades do passado e as contemporâneas”.

acompanhamento consentâneo de tais ações mediante avaliação e correção das distorções encontradas.

Moreira Neto (apud MILESKI, 2007) assinala que o Estado, no decorrer dos tempos, apresenta aspectos evolutivos interessantes: em seus primórdios, era totalitário e, por isso, a sua ação não era direcionada para o interesse público, mas sim para o interesse do governante, confundindo-se a coisa pública com as coisas do príncipe – *“res publicae res principis”* – razão pela qual se passou a contestar a legalidade do exercício do poder.

Com a Revolução Francesa, instalou-se o Estado Liberal e, com ele, o Estado de Direito, condicionando o governante a somente poder realizar aquilo que a lei lhe autorizasse. Por esse motivo, o século XIX ficou conhecido como “o século da legalidade”. Entretanto, isso não foi suficiente para produzir uma ação efetiva em favor do interesse do cidadão, especialmente porque o governante não tinha qualquer espécie de comprometimento com a população, vez que não era por ela escolhido.

Da contestação da legitimidade do exercício do poder pelo governante nasceu o Estado Democrático de Direito, um Estado em que os cidadãos escolhem os seus governantes, os quais devem exercer o poder do Estado de acordo com a lei do interesse público. Isso se consolidou no século XX, que assim passou a ser conhecido como o século da legitimidade. Entretanto, essa nova estruturação do controle das ações administrativas desse novo tipo de Estado não se consolidou satisfatoriamente, visto que se comprovou a incipiência para evitar-se o desperdício de dinheiro público, de se exigir das autoridades o comprometimento com políticas de interesse da população, de se combater os atos de corrupção, etc.

Por esses motivos, preconiza-se que o século XXI será “o século do controle”, porém muito diferenciado do até aqui empreendido em razão da exigência de efetiva transparência de todos os atos governamentais com legitimação de formas e espaços da participação popular mediante uma relação quanto possível simétrica entre governos/governantes e a sociedade, fundada em permanente disponibilização e domínio de um conjunto máximo de informações completas, claras, tempestivas e inteligíveis.

Para Silva (2002), na administração pública, o controle é imprescindível desde que os recursos em jogo não sejam particulares, e sim públicos. Por esse motivo, devem estar comprometidos com os interesses e os objetivos de toda uma nação.

Ademais, associado ao termo 'social', dá-se um sentido da origem do controle, qual seja, a sociedade. Portanto, a origem de qualquer controle é a sociedade, entidade para a qual todos os entes que a representam devem se reportar.

Vuolo (2007) assevera que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, passam a ser necessários na esfera organizacional pública o estímulo para que o cidadão participe na gestão e o desenvolvimento da cultura de avaliação das políticas públicas. Porém, o marco decisivo, o grande divisor de águas, surgiu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, por inserir nas práticas e na cultura dos gestores uma nova postura a ser cumprida: a de responsabilidade, equilíbrio de contas, planejamento, transparência, controle de suas ações e responsabilização pelas condutas lesivas ao erário e aos interesses coletivos e difusos.

Deste ponto em diante, surgem os primeiros movimentos da sociedade para efetivar a sua participação perante as ações do governo. Esses movimentos buscam a quebra do paradigma burocrático e os estímulos para o controle das ações dos gestores públicos, na perspectiva de superação de um Estado monológico, voltado para si mesmo, para um estado dialógico da pós-modernidade, que abre canais voltados à participação do cidadão, qualifica seus resultados e fortalece as instituições públicas. Todavia, Vuolo (2007, p. 287-288) constata que

No entanto, mesmo com todas estas garantias e oportunidades, após quase vinte anos da promulgação da Constituição Federal, o cidadão ainda não exerce plenamente sua cidadania. A maioria dos brasileiros está despreparada para cumprir sua missão de cidadão, assim como grande parte das instituições públicas ainda não implementou estratégias eficazes de estímulo à efetivação dessa participação. Subsiste um hiato nesse processo de aproximação, competindo, no que tange à aplicação dos recursos públicos, às instituições de controle externo estimular esse exercício. A razão para a aproximação dos dois polos, cidadão (controle social) com os Tribunais de Contas (controle externo) é simples e necessária, embora não seja de fácil operacionalização e entendimento. De um lado, não podem os cidadãos fiscalizarem individualmente a gestão e, de outro, tampouco podem as instituições de controle garantirem sozinhas o cumprimento das políticas públicas. Torna-se imperiosa a conjugação de esforços, de estreitamento das relações entre os Tribunais e a sociedade em torno de objetivos qualificadores dos resultados das políticas públicas para que juntos possam efetivar suas missões constitucionais no Estado Democrático de Direito.

⁵ Refere-se à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

A conceituação de controle social, do ponto de vista semântico, assume diversas conotações. Sua origem é francesa (*controlé*), e foi introduzida no Direito brasileiro por Seabra Fagundes, em sua monografia *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, em 1941 (MEIRELLES apud SILVA, 2002, p. 117). Por apresentar um sentido de dominação, na língua portuguesa, muitas vezes o controle então é visto como um procedimento inconveniente e inoportuno.

Já no paradigma da Escola Clássica, iniciada por Taylor e Fayol, o controle figurava como uma das funções administrativas: planejar, organizar, comandar, coordenar. Até hoje, muito embora tenham ocorrido transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações, o termo 'controle' continua sendo enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados.

Em sentido mais amplo, o controle de Estado pode se dar de várias formas, seja por meio do sistema de freios e contrapesos, segundo a concepção original de Montesquieu, através da separação e independência dos poderes, de acordo com o previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, seja por diversos outros dispositivos constitucionais que têm o objetivo de controlar as ações do Estado e dos gestores públicos, no exercício de suas atribuições. Isso abrange não apenas os atos do Poder Executivo, mas também os do Legislativo e do Judiciário, quando exercendo atividades administrativas, à feição do que figura nos arts. 70 a 75, seção IX, da Constituição Federal de 1988, que versa sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública.

O controle prescrito na Carta Magna tem por finalidade garantir que a administração atue, também, de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição, quais sejam: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e economicidade ou eficiência.

A par do controle formal prescrito na Constituição e de outros ordenamentos infraconstitucionais, muito embora não indicados expressamente, o controle da administração pode, também, ser exercido pela sociedade mediante a participação do cidadão de forma individual ou coletiva. Todavia, do ponto de vista legal, somente cabe à sociedade provocar os órgãos competentes da própria administração, instituídos com o poder-dever, atribuído em lei, com a finalidade corretiva, sobre o qual não cabe renunciar ou retardar, sob pena de responsabilidade.

Entrementes, controle social é um conceito originário dos assuntos da Sociologia, a partir dos estudos referentes a grupos primários da sociedade que atuam como elementos-chave no estabelecimento das normas de conduta sociais. As ações desses grupos orientam indiretamente os objetivos globais da sociedade (LAPIERE apud SILVA, 2002, p. 118).

Pelo fato de haver sido importado da Sociologia, o estudo do tema *controle* tem obtido pouca receptividade na administração. Em particular, o que afasta os analistas é a conotação negativa do vocábulo, a qual seria comportamental e punitiva.

Entretanto, a conotação que tem sido dada pelos analistas que discutem o processo de reestruturação administrativa no Brasil (SANTOS; CARDOSO, 2001; DI PIETRO, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998; CUNILL GRAU, 1996; LOUREIRO; FINGERMAN, 1992 apud SILVA, 2002, p. 18) identifica que o termo 'controle' refere-se à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil), por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, em um espectro amplo e positivo de atuação no regime democrático.

Pode-se indicar cinco objetivos principais dos sistemas de controle nas organizações em geral, especialmente na administração pública: (1) proteger os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir; (2) obter informações corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas tanto no âmbito interno como no externo; (3) conseguir adesão às políticas gerais da organização; (4) atingir as metas e os programas da organização; e (5) promover a eficiência e a eficácia nas operações da organização por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis.

Em suma, compreende-se que o controle é uma função muito importante na administração pública, porque surge da necessidade de correção de rumos diante dos interesses da sociedade, legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos.

Também por considerar que o controle social atuante pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e de acordo com os preceitos legais da ordem democrática, Silva (2002)

procura demonstrar como pode operar o esquema de controle social na administração pública.

Essa demonstração é apresentada na Figura 2, com a seguinte sequência de etapas: anseios da sociedade, proposta do candidato/gestor público, eleição/designação, planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), execução, controle e atuação por meio das vias democráticas. A sociedade figura como agente passivo e ativo nesse processo, identificando tanto as impropriedades, para fins de eliminá-las, quanto as melhorias, para incentivá-las, na função de alimentar o ciclo com informações que possibilitem o ajuste, a correção e os novos planejamentos.

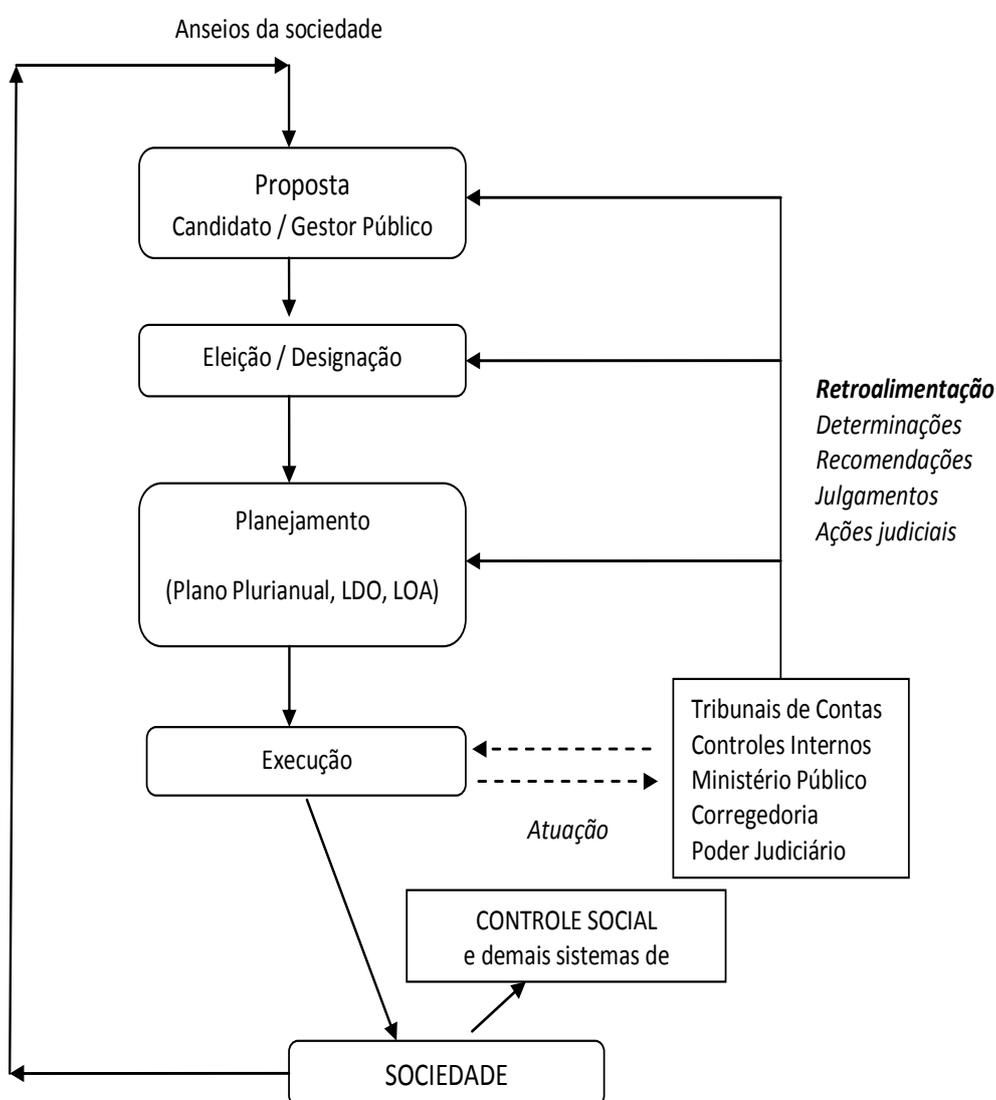


Figura 2 - Esquema de controle social na administração pública
Fonte: Silva (2002b, p. 12)

2.4 ACCOUNTABILITY: INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO PERANTE A SOCIEDADE

É cada vez mais difundido que a resolução dos problemas da sociedade contemporânea está na dependência direta da qualidade das instituições democráticas, com a superação de práticas e organismos governamentais que operam em moldes burocrático-administrativos de feição tradicional.

De outra parte, as tendências no campo das reformas administrativas encetadas nos últimos anos apontam o uso da avaliação como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão governamental, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social como respostas aos desafios que surgem na administração pública em todos os níveis, para fins de se atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema. Nesse contexto, tem-se destacado a temática da chamada *accountability* democrática ou sob outras qualificações.

2.4.1 *Accountability* democrática

Primeiramente, é importante referir que o termo '*accountability*', na língua portuguesa, é de difícil tradução, não possuindo ainda uma tradução literal para o nosso idioma ou mesmo para outras línguas de origem latina, muito embora os espanhóis o tenham traduzido como *responsabilidad* ou como *rendición de cuentas* (prestação de contas) (ARAÚJO, 2001, p. 13).

Esse termo surgiu em meados dos anos 1980 em países de língua inglesa e mesmo nesse idioma é ambíguo, tido na conta de *a chameleon Word* (QUIRK, 1997 apud SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 5). Todavia, para Araújo (2001, p. 15), a origem da *accountability* é muito mais remota do que normalmente se pensa, porquanto não se pode olvidar que noções da utilização desse termo figurem na Bíblia, pelo que consta no Evangelho de São Mateus, capítulo 25, versículo 19, na parábola dos dez talentos: "Depois de muito tempo, voltou o senhor daqueles servos e pediu a prestação de contas"⁶. Ora, somente se ajusta contas com quem assumiu o compromisso de prestá-las.

⁶ Cf. tradução contida na Bíblia Sagrada, editada no Brasil pelas Edições Paulinas, p. 1.249.

A propósito, Campos (1990, p. 31), em artigo intitulado *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*, assinala que, no Brasil, não falta somente a palavra para traduzir o termo. Em verdade, o que falta é o próprio conceito.

Entretanto, há na literatura acadêmica uma profusão de definições para o que venha a ser *accountability*. A partir dessas definições, se ainda não se consolidou um termo de aceitação geral e uniforme para a sua tradução em nosso idioma, já é possível a apropriação da substância ou sentidos que esse conceito tem ensejado ultimamente para os estudiosos e analistas da administração pública.

Segundo Araújo (2001, p. 14), a *accountability* vai além do conceito de responsabilidade, pois traz em seu âmago a noção de dever, de comprometimento, de obrigatoriedade de resposta, de prestar e render contas. Não é simplesmente a prestação de contas, mas é a obrigação de prestar contas. Também representa o compromisso “ético e legal” de se responder por uma responsabilidade delegada, posto que a *accountability* presume a existência de pelo menos dois agentes: um que delega a responsabilidade e outro que a aceita, com o compromisso efetivo de prestar contas de como a delegação foi ou está sendo cumprida.

Desse modo, *accountability* é a relação em que o delegante transfere responsabilidade para o delegado, o qual a aceita e assume o compromisso de informar ao delegante como ele, delegado, está desempenhando as ações inerentes à responsabilidade que lhe foi conferida, como demonstrado na Figura 3.



Figura 3 - Responsabilidade delegado-delegante
Fonte: Araújo (2001, p. 15)

Complementarmente, Araújo (2001, p. 16) refere que a *accountability* se classifica em pública, assim definida como a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva, transparente e privada. Consiste na obrigação de todo administrador de prestar contas ao dono do patrimônio acerca da maneira como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem geridos. O autor sintetiza que *accountability* significa a obrigação que todos têm de responder por terem assumido uma responsabilidade ou uma responsabilidade quitável mediante prestação de contas.

Santos e Cardoso (2001, p. 5) particularmente utilizam a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas. E citando Quirk (1997), estes autores referem que três são os propósitos principais da *accountability* na administração pública: (1) direcionar e orientar a ação administrativa; (2) aferir o desempenho e os resultados; e (3) garantir sua probidade e integridade.

Para Rocha (2007), por *accountability* deve-se compreender o direito que cada cidadão tem de saber sobre o desempenho de seus governantes e a “obrigação” desses governantes de prestarem contas de suas ações, não só explicitando as políticas e os objetivos adotados, como também a forma como os recursos públicos foram empregados e os resultados alcançados.

Abrucio e Loureiro (2004) denominam de *accountability* democrática a responsabilização política, a qual consiste em um concerto de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados. Os autores aduzem que, na literatura, a *accountability* está correlacionada com a questão de controle dos atos dos governantes em relação aos programas de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos.

Mais recentemente, a *accountability* tem sido estudada em sua intersecção com a reforma do Estado, pela análise de como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do poder público ante a sociedade.

Trata-se, portanto, de instrumental ou sistemática que não se limita a estabelecer uma avaliação da gestão governamental apenas e principalmente pelo prisma da racionalidade econômica, circunscrita aos elementos ou valores do mercado. Agrega outras percepções e elementos extraídos de autores e orientações cujas proposições e análises fundam-se em concepções ou racionalidades de outras áreas não necessariamente subordinadas à economia e a toda a sua cadeia de subordinação ou sujeição aos valores do mercado, tais como a questão de eficiência econômica, entre outras.

O principal foco nas discussões sobre *accountability*, no âmbito de finanças públicas, volta-se para o debate entre as estreitas relações que devem ser percebidas e aplicadas entre as questões de economia e política no contexto de uma ordem democrática. Em consequência, deve-se alcançar a compreensão de que a política e a economia não possuem lógicas necessariamente incompatíveis, na pressuposição de que os políticos sejam atores que sempre tomam decisões contrárias à racionalidade técnica, processando irremediavelmente uma prática geradora de ineficiência.

Constata-se nas democracias contemporâneas a emergência de *policymakers*, com capacidades de ampliar a qualidade de suas decisões aliando competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses. Ocorre que, atualmente, os políticos têm de tomar decisões e se posicionar sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados, fato que requer conhecimento com relativa profundidade, sob risco de não corresponder às demandas da população, o que pode acarretar na perda de seus eleitores. Por outra parte, cabe aos burocratas a necessidade de dominar os assuntos técnicos e, por igual, articular ideias e interesses, além de, e sobretudo, constituírem-se em hábeis negociadores.

Dessa forma, entende-se que a qualidade das decisões em assuntos públicos supõe tanto a “burocratização da política” como a “politização da burocracia”, motivo pelo qual a separação entre política e administração deve ser colocada em xeque.

É preciso que se supere ou evite, com isso, a falácia tecnocrática em que ocorre a suposição de que as respostas aos assuntos técnicos são reserva exclusiva do *staff* burocrático. Tais assuntos devem ser protegidos ou distanciados ao máximo da sociedade ou dos políticos, fato que pode acarretar o chamado insulamento dos burocratas, o que geralmente potencializa a criação de redes não controláveis ou

mesmo espúrias entre o Estado e os interesses econômicos, sem que isso seja visível para o público. Também isso se constitui em outra perigosa falácia pela qual se enxerga a política democrática como mero resultado do jogo eleitoral.

Em suma, a perspectiva da *accountability* democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência e dos imperativos da democracia.

Ainda, de conformidade com Abrucio e Loureiro (2004), a democracia pode ser entendida como um sistema político alicerçado sob três princípios norteadores: (1) o governo deve emanar da vontade popular, que se constitui na principal fonte da soberania; (2) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder; e (3) o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, seja como indivíduos ou coletivamente.

No mundo contemporâneo, especialmente a partir da segunda metade do século XX, na perspectiva de concretização desses ideais democráticos e visando a garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade, nos países democráticos são utilizadas três formas: (1) o processo eleitoral, para fins de garantia da soberania popular; (2) o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e (3) a criação de regras estatais intertemporais, que limitam o poder governamental em seu escopo de atuação, evitando que os direitos dos indivíduos e da coletividade sejam acintosamente alterados pelo governo de ocasião.

Abrucio e Loureiro (2004) apresentam um quadro que resume este modelo de *accountability*, conforme se segue (Quadro 2).

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates de formas de disseminação da informação • Regras de financiamento de campanhas > Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações • Independência e controle mútuo entre os Poderes
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguições e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.) • Controle judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.) • Controle administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras estatais intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de direitos básicos pelas Constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	

Quadro 2 - Accountability democrática

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, p. 81-82)

Este modelo, portanto, preconiza que a *accountability* se processe:

- a) no processo eleitoral – pelas eleições via exercício do voto, com o objetivo de concretizar, concomitantemente, o princípio de soberania popular e o

controle dos governantes, em cumprimento à necessidade-dever dos governantes de tempos em tempos prestar contas de seus atos diretamente aos cidadãos. Todavia, esse processo não se deve restringir apenas ao exercício do voto, mas também por asseguradas outras condições, tais como liberdade de expressão e de reunião, tolerância entre opiniões divergentes, exceto as que se coloquem contra os princípios democráticos, disponibilidade de informações ao conjunto do eleitorado e garantia do próprio direito de voto a todos os cidadãos, sem impedimentos a nenhum deles. Igualmente, o processo eleitoral sujeita-se à criação de regras que tornem fidedigna a relação entre representantes e representados, por meio da escolha de um sistema eleitoral que garanta a representação mais justa possível da vontade do eleitorado; a existência de uma justiça eleitoral independente que preserve a lisura do pleito; o uso de mecanismos para estimular a disseminação das informações e do debate sobre as alternativas colocadas à população; as regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econômico e delimitem uma situação de relativa igualdade entre os concorrentes, assegurando transparência dos gastos eleitorais e permitindo ao cidadão se informar sobre os interesses vinculados aos partidos e candidatos, para fins de realizar suas escolhas e controlar os eleitos;

- b) no controle institucional durante o mandato – o que abrange tanto os eleitos quanto os burocratas, objetivando a transparência e a visibilidade dos atos do poder público, na perspectiva de que todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano. Constituem-se como instrumentos desta etapa: o controle parlamentar pelas atribuições fiscalizatórias do Parlamento (Legislativo) sobre todos os atos do Executivo, via fiscalização orçamentária, nomeação de integrantes da alta burocracia, instauração de comissões de inquérito; os controles judiciais, a fim de se garantir que os governantes e os altos funcionários públicos atuem segundo o império da lei; controle administrativo-financeiro das ações estatais, por auditorias independentes ou Tribunais de Contas, no sentido de verificar se houve execução das despesas de conformidade com as prescrições orçamentárias, as leis e as regulamentações pertinentes, também de forma escorreita com os princípios constitucionais

da legitimidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e economicidade, com implicações de acompanhamento e avaliação dos procedimentos técnico-administrativos, bem como aspectos substantivos atinentes a eficiência e eficácia das políticas públicas; os mecanismos de consulta popular (plebiscito e referendo), de conselhos consultivos e/ou deliberativos, nas áreas de saúde, educação etc., da figura do *ombudsman*, de processos orçamentários participativos e da parceria com organizações não governamentais;

- c) na criação de regras intertemporais – estabelecimento de normas que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade, limitando o poder dos governantes escolhidos por uma maioria de ocasião a fim de impossibilitar a mudança de todas as regras, independentemente da vontade dos demais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

O Quadro 3 apresentado a seguir sintetiza os instrumentos da responsabilização política utilizados no Brasil, no contexto das finanças públicas.

FORMAS DE ACCOUNTABILITY	INSTRUMENTOS
Processo eleitoral	Financiamento de campanhas eleitorais
Controle institucional durante o mandato	Comissões Parlamentares de Inquérito Regras de discussão, publicização e <i>accountability</i> horizontal do orçamento (processo de elaboração do PPA, LDO e LOA) Tribunal de Contas Auditorias Financeiras Internas (Secretaria de Controle Interno e Corregedoria Geral da União) Orçamento participativo
Regras estatais intertemporais	Regras de restrição orçamentária e de responsabilidade fiscal Limites de endividamento público Metas inflacionárias

Quadro 3 - Instrumento de *accountability* democrática

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, p. 86)

2.4.2 *Accountability* na perspectiva do Novo Serviço Público

No paralelo que estabelecem entre ao que denominam de a Velha Administração Pública, a Nova Gestão Pública e a sua proposição de Novo Serviço Público, Denhardt e Denhardt (2003, p. 119-37) afixam que a *accountability* no Novo Serviço Público é inevitavelmente complexa, enquanto que esse assunto é por demais simplificado na Velha Administração Pública e na Nova Gestão Pública.

A questão da *accountability* e a responsabilidade no serviço público são extremamente complexas, visto que os administradores públicos devem atender a

estatuto e lei constitucional, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e, sobretudo, aos interesses dos cidadãos. Isso comporta significativos desafios em face das expectativas envolvidas, verificação de performance, manutenção responsiva dos agentes, assumir culpas e distribuição de responsabilidades a quem incumbe os encargos de *accountability*.

Denhardt e Denhardt (2003) posicionam que a *accountability* no setor público deveria estar baseada na ideia de que administradores públicos devem e poderiam servir os cidadãos no interesse público, sendo que as questões que lhe são afetas não deveriam ser resolvidas ou tratadas somente com base no diálogo interno das organizações, mas com engajamento cívico mediante ampla participação dos cidadãos. É papel dos administradores públicos fazer com que esses conflitos e parâmetros sejam conhecidos pelos cidadãos para que essas realidades façam parte do processo do discurso. Assim, não apenas tornam as soluções realistas, mas também constroem cidadania e *accountability*.

No contexto da Velha Administração Pública, a *accountability* configura-se por uma visão formal, hierárquica e legal na pressuposição de que os administradores não fazem e não deveria exercitar quantidades significativas de discricção, visto que eles simplesmente implementam as leis, as regras e os padrões que lhes foram impostos por superiores hierárquicos, executivos eleitos e cortes. Implicitamente ao público, responsividade direta ou *accountability* era tida como coisa desnecessária e inadequada, já os executivos eleitos eram vistos como os únicos responsáveis em transportar ao público a prestação de contas na forma de política.

A visão e as práticas de *accountability* na Nova Administração Pública fundam-se no pensamento de que a administração pública deveria operar em moldes dos empreendimentos privados. Entretanto, embora se delineiem nos contornos da Velha Administração Pública, trazem diferenças importantes pela suposição de que a burocracia tradicional é ineficiente porque mede e controla *inputs* (entradas) em vez de resultados ou *outputs* (saídas).

Desse modo, o foco da *accountability* é encontrar modelos ou padrões de desempenho para medir os resultados alcançados pelos gestores e organismos públicos, na perspectiva de satisfazer as preferências dos consumidores diretos dos serviços governamentais.

Por outra parte, em face do encampamento dessa visão na ênfase da privatização o quanto possível das funções públicas, os sistemas de *accountability*

nessa perspectiva circunscrevem-se à questão de provisionamento de serviços e funções que produzam resultados desejados, pela particularidade de custo-benefício, enquanto satisfazem seus consumidores.

Entretanto, a *accountability* nas perspectivas do Novo Serviço Público contrasta com as visões e as sistemáticas adotadas pela Velha Administração Pública e a nova gestão pública, posto que não se circunscreve meramente a medidas de eficiência e resultados, mas à busca de conversão dos ideais de cidadania e do interesse público amplo. Assim, torna-se um processo ou uma sistemática multifacetada e demanda o reconhecimento dos complexos papéis exercidos por administradores públicos em governanças contemporâneas.

2.4.3 Os Tribunais de Contas como instrumento de *accountability* democrática

No particular exame acerca dos instrumentos de *accountability* nas finanças públicas e na experiência brasileira, Abrucio e Loureiro (2004, p. 95-97) discorreram sobre os Tribunais de Contas na consideração de se tratar de um instrumento fundamental de *accountability* na área das finanças públicas. Os autores indicam que, no Brasil, esses Tribunais desfrutam de *status* constitucional desde a era republicana.

Inicialmente o Tribunal de Contas era órgão independente dos outros Poderes, depois com atribuições de órgão auxiliar do Legislativo (Constituições de 1946 e 1988), no exercício de suas responsabilidades de fiscalização do Executivo. Além de eliminar os traços autoritários, herdados da ditadura militar, que cerceavam as ações do Tribunal de Contas da União (TCU), também dos Estados e municípios, as prescrições grafadas na última constituição brasileira ampliaram as atribuições deste órgão, além de incluir novos critérios de controle.

A par disso, foram incorporadas mudanças no processo de nomeação dos membros dos Tribunais de Contas, posto que anteriormente todos os membros do TCU eram escolhidos pelo Presidente da República mediante a aprovação do Senado. A partir de então, estabeleceu-se que essa escolha ficou reduzida para três dos nove membros, pelo Presidente da República, em lista tríplice que envia para a confirmação pelo Congresso Nacional. Desses nove, dois nomes devem ser necessariamente de profissionais de carreira do próprio Tribunal. Os outros seis

membros passaram a ser indicados pelo Congresso Nacional sem a condicionante de que parte deles fosse oriunda dos quadros técnicos de carreira do Tribunal.

Acerca da efetividade na desincumbência institucional dos Tribunais de Contas como instrumento de consecução de *accountability*, Abrucio e Loureiro (2004, p. 96-97) não avaliam que atinjam esse nível e, conseqüentemente, desfrutem do reconhecimento público para tanto, ao asseverarem que

Na verdade, a despeito das mudanças constitucionais trazidas pela Carta de 1988 de ampliação do âmbito da atuação dos tribunais de contas, a efetividade desses órgãos como instrumento de fiscalização e responsabilização política tem sido bastante questionada. Isso pode ser explicado por vários fatores, relacionados estruturalmente com a natureza das relações entre o Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro. O poder decisivo na liberação das verbas e na distribuição de cargos, num país em que parte importante da alta burocracia não é profissionalizada, acaba gerando laços de dependência entre os parlamentares e o governo de ocasião, reduzindo assim a capacidade de os legisladores exercerem a *accountability* horizontal necessária sobre o poder público.

É nesse contexto que os critérios de provimento dos membros dos tribunais de contas são colocados na berlinda, constatando-se uma forte influência de indicações políticas. Também a vitaliciedade desses cargos não significa garantia de dedicação, eficiência e moralidade pública por parte dos nomeados, pois acaba funcionando como aposentadoria para políticos, mantendo o sentido que Getúlio Vargas atribuía a essa instituição: “um armário onde se arquivam os amigos”.

Em sondagem de opinião sobre os tribunais de contas subnacionais que ouviu integrantes do Judiciário, do Ministério Público, do Legislativo e de organizações da sociedade civil, constatou-se um duplo sentimento. Primeiro, a grande maioria avaliou que as indicações dos Conselheiros são eminentemente políticas e que isso atrapalha o funcionamento da instituição. Porém, um segundo ponto ressaltado foi o da enorme importância do trabalho dos TCs, de modo que eles devem ser aperfeiçoados – e não extintos – para realizar a contento suas funções. Isso revela um caminho de reformas institucionais que precisa ser trilhado para aumentar a *accountability* das finanças públicas no Brasil. (ABRUCIO; LOUREIRO (2004, p. 96-97).

A pertinência da crítica atinente à forte influência de indicações políticas para o provimento dos cargos de ministros ou conselheiros dos Tribunais de Contas pode ser atestada no Estado de Santa Catarina por ocasião de recente escolha de um novo conselheiro, haja vista o que transparece de informe na coluna diária de assuntos políticos, sob o título *Conselheiro do TCE*. Minosso (2009b, p. 3) assim escreve:

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) encaminha ofício até amanhã, à Assembleia Legislativa, comunicando oficialmente o que todos já sabem: a abertura de uma vaga de conselheiro na instituição, vaga esta que foi, durante os últimos 23 anos, ocupada pelo conselheiro Moacir Bertoli.

Bertoli foi prefeito de Taió por duas vezes e deputado estadual em três legislaturas antes de ingressar no TCE. Durante sua vida pública, exerceu a presidência tanto do Legislativo quanto do tribunal, e chegou a ocupar o cargo de governador do Estado, interinamente [...].

O comunicado do tribunal deflagra o processo de indicação de um parlamentar para ocupar a vaga. [...]

Essa questão burocrática – obrigatória, obviamente – não empolga nem um pouco e, quando ela chegar lá, será apenas uma mera formalidade, já que na política tudo se decide muito antes de assinar o papel e posar na foto.

Esta vaga de conselheiro do TCE está caindo no colo do deputado peemedebista Herneus de Nadal, 54 anos, os últimos 18 vividos com intensidade no parlamento. Ela faz parte de acordos anteriores, admitidos, inclusive, pela oposição. [...]

Ele foi o deputado mais votado desta legislatura, [...]. É líder do governo [...]. O que era para ser um prêmio [...]. Do governador Luiz Henrique (PMDB), já ouviu várias vezes: – E aí, Herneus, o que você vai fazer?

[...]

A indecisão do peemedebista fez a própria bancada cobrar-lhe que assuma a vaga de conselheiro, pois ela é importante para o PMDB. Também acendeu suposições de que o Democratas poderia antecipar a ida do ex-presidente Julio Garcia à corte, já que o partido tem acordo para ocupar a próxima vaga. [...]

Compreendendo por *accountability* o direito que cada cidadão tem de saber sobre o desempenho de seus governantes e a “obrigação” deles de prestarem contas de suas ações, não só explicitando as políticas e os objetivos adotados como também a forma como os recursos públicos foram empregados e os resultados alcançados, Rocha (2007) posiciona que os Tribunais de Contas brasileiros têm possibilidades reais de promover *accountability*. Todavia, esses órgãos dedicados ao controle institucional das atividades governamentais no Brasil, muito embora contem com autonomia e atribuições que lhes permitem promovê-la, a par da disponibilidade de acesso e utilização de novos métodos e técnicas de avaliação da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações de governo, não têm aplicado a devida atenção a isso.

Por esse motivo, distanciados da *accountability* e limitados a uma atuação focada nos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformidade/legalidade das despesas públicas, os Tribunais enfraquecem a sua relação com a sociedade, perdendo legitimidade como órgãos efetivos e importantes de controle institucional das atividades governamentais.

Entretanto, ao discorrer sobre o futuro do sistema de controle exercido pelos Tribunais de Contas, Mileski (2007) entende que, no contexto evolutivo do Estado Democrático de Direito, o exercício do controle externo não deve se restringir a uma avaliação eminentemente técnico-procedimental, apenas verificando a correção do

procedimento técnico. Mas também, e sobretudo, esse controle deve repercutir de forma jurídico-legal sobre o ato fiscalizado, o que implica em verificar o bom e o regular emprego do dinheiro público, podendo repercutir em uma responsabilização nos termos da lei, tendo em conta o interesse coletivo, qual seja, o interesse do cidadão.

2.5 EFICÁCIA ORGANIZACIONAL

A avaliação acerca do desempenho das organizações ainda é tarefa que se reveste da maior complexidade, muito embora se constitua em particularidade da mais alta importância e interesse, seja no âmbito interno ou externo, visto que sempre é imprescindível o conhecimento, o exame e a decisão quanto aos resultados alcançados ou a alcançar, para fins de se manter ou alterar os processos, os sistemas, as atividades, os custos, as estruturas, entre outros aspectos relativos ao funcionamento de qualquer organização.

A eficácia tem sido uma das mais usadas medidas de desempenho das organizações. Buscando-se primeiramente a apropriação de um conceito mais objetivo sobre o que venha a ser eficácia, tem-se o que didaticamente apresenta Silva (2008, p. 18), que, quando em cotejamento dos elementos de diferenciação, conforme é apresentado na Figura 4, afirma que **eficiência** diz respeito a tudo aquilo que se faz (a ação) em vista de se alcançar um objetivo ou resultado. É a medida da utilização dos recursos quando se faz alguma coisa. É operar de modo que os recursos sejam utilizados de maneira mais adequada, vista a relação de entradas e saídas em um processo.

Já a **eficácia** seria, então, aquilo que se alcança (o resultado) de uma ação, esforço ou empreendimento. Relaciona-se, portanto, com o alcance dos objetivos/resultados propostos, as metas estabelecidas. Significa fazer as coisas certas, do modo certo, no tempo certo. A eficácia provoca a perenidade, isto é, a manutenção da organização durante um longo período de tempo.



Figura 4 - Elementos diferenciais entre eficiência e eficácia
 Fonte: Silva (2008, p. 18)

Para Araújo (2001), em sentido genérico, a partir das definições que se encontram no *Dicionário Michaelis*, para o qual se tem que eficácia, do latim *efficacia*, é a “qualidade daquilo que produz o resultado esperado; eficiência”, e eficiência, do latim *efficientia*, significa a “capacidade de produzir um efeito; eficácia”, observa-se que esses termos se inter-relacionam a ponto de serem sinônimos. Contudo, no âmbito da administração, esses termos e também o termo ‘economia’ representam formas de se avaliar o desempenho de uma organização, tendo significações diferenciadas.

Também para Simon (1971 apud ALBUQUERQUE, 2007, p. 54), o termo ‘eficiência’ foi considerado como sinônimo de eficácia praticamente até o fim do século XIX, conforme definição constante no Oxford Dictionary: “aptidão ou poder de realizar, ou sucesso na realização do objetivo desejado; poder adequado, efetividade, eficácia”. Depois o termo passou a ser utilizado para representar a relação entre fatores e produtos, tornando-se popular no campo da engenharia, do comércio e da economia.

De conformidade com o que sintetiza o Quadro 4, Araújo (2001) define que a eficiência está diretamente relacionada com a utilização racional dos recursos, repercutindo no aumento da produtividade por tornar melhor aquilo que já era feito. Assim, corresponde à relação entre resultados alcançados e recursos consumidos. Já a eficácia equivale à consecução dos resultados econômicos e sociais, porquanto está voltada para obter a solução de um problema, isto é, o alcance de objetivos propostos, materiais ou não. Em síntese: a eficácia interage com a eficiência; a eficiência é meio, é fazer bem; a eficácia é fim, é fazer o que é certo.

Eficiência =	Resultados alcançados	Eficácia =	Resultados alcançados
	Recursos consumidos		Resultados pretendidos

Quadro 4 - Eficiência e eficácia
Fonte: adaptado de Araújo (2001, p. 36)

Diversos organismos internacionais de controle governamental também adotam definições a fim de precisar o que entendem e buscam alcançar nas suas ações em torno de economia, eficiência e eficácia. Particularmente acerca de eficácia, esses organismos destacam o que se apresenta no Quadro 5.

Entidade	Eficácia
Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra (NAO, 1995)	É a relação entre os resultados planejados e os resultados reais alcançados de projetos, programas ou outras atividades. Nas considerações sobre eficácia, o auditor governamental deve procurar responder à seguinte pergunta: até que ponto os bens, serviços ou outros resultados alcançados estão de acordo com os objetivos das políticas básicas estabelecidas, com as finalidades operacionais e com outros efeitos esperados?
Organização das Nações Unidas (ONU, 1978)	É a adoção de um curso de ação que garanta a realização dos planos, dos objetivos ou das metas (benefícios) determinados previamente e claramente definidos de entidades, empresas ou projetos públicos aos custos mais razoáveis (economia), de maneira factível e de acordo com um prazo estabelecido ou conveniado (eficiência).
Escritório do auditor-geral do Canadá (1995)	É a medida que a produção real de um determinado bem, serviço ou atividade alcança os objetivos predeterminados.
Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (1995)	É o grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados desejados e os resultados reais de determinada atividade.
Tribunal de Contas da Holanda	A pergunta a ser feita é: a política empregada tem conduzido aos efeitos previstos? Essa questão se divide em duas partes, a saber: foram conseguidos os objetivos da política? Os objetivos alcançados são resultados da política seguida?

Quadro 5 - Eficácia para organismos internacionais de controle governamental
Fonte: adaptado de Araújo (2001, p. 38)

Speck (2000, p. 156-157), ao apresentar o conceito de eficácia como fruto de um trabalho de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas de Portugal, pelo qual se definiu como sendo o “grau de alcance dos objetivos visados segundo uma relação de custo/benefício favorável”, reporta que,

no âmbito do conceito de eficiência, o enfoque recai sobre a escolha dos meios para implementar determinadas políticas públicas, limitando-se a uma avaliação dos mecanismos entre o planejamento e a execução. Já no âmbito do conceito de eficácia, busca-se constatar ou atestar se os objetivos almejados foram realmente alcançados, isto é, se após a execução das atividades planejadas, os objetivos das políticas públicas foram atingidos.

Segundo Hall (2004), o desenvolvimento de estudos, análises e comprovações acerca de como e por que as organizações são eficazes ou ineficazes é questão primordial e decisiva para elas funcionarem, visto que estruturas e processos organizacionais existem a fim de atingir a sua eficácia. Todavia, trata-se de assunto complexo, uma vez que as visões a respeito dos níveis de eficácia podem ser contrastantes e conflitantes, visto que não somos neutros em relação às organizações com as quais lidamos. A perspectiva varia segundo a posição de cada um perante a organização. Além disso, ocorre que a maioria das organizações não pode ser eficaz em todos os sentidos, considerando-se que se deparam com limitações que estão além de seu controle, muito embora tentem sobrepujá-las. Assim, compreende-se que a eficácia é um fenômeno verdadeiramente multifacetado, de domínio múltiplo, contraditório, visto que a maioria das organizações possui metas múltiplas e, frequentemente, conflitantes.

Entre os diversos modelos concorrentes de eficácia encontrados na literatura, Hall (2004) apresenta o modelo da contradição, que contém os elementos de metas, ambientes, partes interessadas (*stakeholders*) e intervalos de tempo múltiplos e conflitantes. Não se trata de uma tentativa de se conceber a eficácia organizacional global, por se entender que é uma tolice conceituar as organizações como eficazes ou ineficazes.

Todavia, é um grande erro simplesmente desprezar temas e descobertas relacionados a essa concepção. Sob essa ótica, deve-se considerar as organizações mais ou menos eficazes em relação à variedade de metas que tentam atingir, de recursos que tentam obter, de partes interessadas dentro e fora delas e a variedade dos períodos de tempo pelos quais a eficácia é avaliada. Isso é fundamental, porque sugere que uma organização pode ser muito eficaz em alguns aspectos e em suas respectivas operações, e menos em outros.

Hall (2004, p. 225-242), após apresentar e avaliar os modelos de eficácia desenvolvidos por Yuchtman e Seahore (1967), por Etzioni (1964), por Barnard

(1938), Georgiou (1973), Cummings (1977), Steers (1977) e Keeley (1978); Pennings e Goodmann (1977), também expõe seu modelo de contradição da eficácia calcado em resumo nos seguintes pontos:

- a) as organizações sujeitam-se a limitações ambientais múltiplas e conflitantes que lhes podem ser impostas, negociadas, identificadas ou autoimpostas. Quanto maior e mais complexa a organização, maiores a amplitude e a variedade das limitações com que ela irá se defrontar. Por esse motivo, cada organização precisa considerar os seus ambientes, reconhecer e atribuir uma ordem às limitações que se apresentam e tentar prever as consequências de suas ações;
- b) as organizações possuem metas múltiplas de conflitantes, o que acarreta em coalizões de poder e definição de metas, e assim também são as partes interessadas, os períodos de tempo extra e intraorganizacionais.

Muitos autores convergem em pelo menos um ponto ao se referirem sobre eficácia organizacional: que ela diz respeito à capacidade da organização em adquirir e utilizar prontamente recursos na busca de algum tipo de resultado (ZEY-FERREL, 1979 apud BORGERT, 1991, p. 42).

Para Campbell (apud BORGERT, 1991, p. 42), na análise organizacional a eficácia deve ser caracterizada por fatores variados, além de a escolha do critério a ser empregado para a mensuração depender do tipo de organização a ser estudado. Conforme essa orientação, avaliar a eficácia consiste em elaborar medidas que sirvam como indicadores para se verificar o grau em que os objetivos estão sendo alcançados.

Assim também para Price (apud BORGERT, 1991, p. 43), “eficácia é basicamente definida em termos de grau ou medida de alcance de objetivos organizacionais”. Consequentemente, o conceito de objetivos organizacionais torna-se o foco central nessa definição. Como uma organização pode possuir diversos objetivos, a eficácia deve ser medida com base naqueles objetivos que foram alcançados. Quanto maior o grau com que a organização atinja seus objetivos, tanto mais eficaz ela é.

2.5.1 A eficácia como princípio constitucional

Muito embora, como apresentado por Silva (2008, p. 18), os termos 'eficiência' e 'eficácia' sejam conceitos que comportam significações diferenciadas e específicas, não é incomum que sejam utilizados apenas sob a denominação de eficiência, assim como figura no *caput* do art. 37 da CF/88, consoante os termos da Emenda Constitucional nº 19/98, de 4 de junho de 1998:

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

I – [...] (grifo nosso)

Em notas para um debate sobre o princípio da eficiência, Modesto (2000) assinala que o texto original da Constituição Federal de 1988, ora de forma explícita, ora de forma implícita, refere a exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da administração pública em diversas normas.

Ao discorrer especificamente quanto ao conteúdo do princípio constitucional da eficiência, o autor posiciona que esse princípio comporta uma pluridimensionalidade, porque se trata de um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade, mas também à eficácia, isto é, à aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outra, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isso. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência.

O princípio da eficiência, inserido no *caput* do art. 37 da CF/88 pelos termos da Emenda Constitucional nº 19/98, segundo Moraes (2001, p. 39 apud VUOLO, 2007, p. 286), compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Speck (2000, p. 154-162), ao discorrer sobre a questão de eficiência e eficácia no âmbito de critérios das atividades de fiscalização e controle governamental, refere que a partir de meados do século XX surgiram várias críticas

ao modelo de administração neutra, científica e racional, direcionadas particularmente ao Estado prestador de serviços. Todavia, o questionamento dos princípios organizacionais e normativos do processo administrativo somente veio a ocorrer nos anos de 1980, e por isso se instalou a preocupação com a eficácia das políticas públicas implementadas, em paralelo ao surgimento de pesquisas acadêmicas voltadas para a avaliação de políticas públicas e novos impulsos para a avaliação do setor privado. No caso brasileiro, devido principalmente às novas atribuições de avaliação concedidas pela Constituição de 1988, as auditorias de eficiência e eficácia estão sendo debatidas na literatura especializada.

2.5.2 A eficácia no âmbito da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A eficácia é prevista como um dos princípios que deve ser convertido pelas ações institucionais afetas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, porquanto na sua Lei Orgânica⁷ assim está prescrito:

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei:

I – [...]

.....
VIII - Auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o § 1º do art. 122 da Constituição Estadual, ou de comissão técnica da Assembleia Legislativa, projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual do Estado, avaliando os seus resultados quanto à **eficácia**, eficiência e economicidade

.....
XVI – [...] (grifo nosso)

A questão do exame da eficácia nas ações de fiscalização e outras atividades institucionais do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina igualmente está prescrita nos arts. 25, 28, IV, e 127, V, da sua citada Lei Orgânica, bem como está grafada em seu Regimento Interno, instituído pela Resolução nº TC-06/2001, de 3 de dezembro de 2001, a saber:

Art. 46. A fiscalização a cargo do Tribunal, mediante realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tem por objetivo verificar a legalidade, a

⁷ Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000.

legitimidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e a **eficácia** dos atos administrativos, com a finalidade de:

I – [...]

.....
 III – apurar denúncias de irregularidades:

.....
 V – assegurar a **eficácia** do controle;

VI – [...] (grifo nosso)

No dispositivo seguinte, art. 47 deste Regimento, ao definir o que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina considera que deve ser entendido por legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, eficiência, em particular quanto à eficácia, estabelece tratar-se do “grau de alcance dos objetivos visados, segundo a relação entre custo e benefício favorável”.

Essas disposições regulamentares estão em consonância com idênticas prescrições estatuídas para o Tribunal de Contas da União, visto que na sua Lei Orgânica⁸ e o no seu Regimento Interno⁹, no tocante à desincumbência de suas atribuições fiscalizatórias, a eficácia é um dos escopos a ser verificado nos trabalhos de auditorias que forem examinar o resultado de projetos e programas autorizados pela Lei Orçamentária, a par da eficiência e da economicidade.

A significação do conceito de eficácia, adotada pelo TCE/SC, coincide com a do Tribunal de Contas da União, sendo fruto de um trabalho conjunto com o Tribunal de Contas de Portugal, extraído do *Glossário* de termos comuns utilizados no âmbito do controle externo (BRASIL, 1992, p. 201).

Também o TCE/SC, em publicação posterior de seu glossário de termos utilizados no âmbito de suas atividades e ações de controle externo, apresenta duas definições para o termo eficácia: “1 - Capacidade da organização em cumprir as suas metas e objetivos previamente fixados. [...] 2 – Grau de alcance dos objetivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável. [...]” (SANTA CATARINA, 2001, p. 110).

Conforme assinalado anteriormente, vê-se que o segundo significado coincide com o que figura no glossário do TCU, também apropriado *ipsis litteris* no art. 47 do Regimento Interno do TCE/SC, instituído pela Resolução nº TC-06/2001, de 3 de

⁸ Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em particular os seus arts. 38, IV, 49, II e 90, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>.

⁹ Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em particular o art. 230. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf>

dezembro de 2001. Quanto ao primeiro significado, trata-se de apropriação de conceito divulgado pela Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público, publicada em 1992.

Mais recentemente, a questão da eficácia afeta às atribuições institucionais do TCE/SC ganhou atualização e realce na divulgação e nos documentos de primeiro Plano Estratégico de sua história, para o período de 2008-2011, ao definir como sua visão de futuro (até 2011) a pretensão de se constituir “como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, tempestividade, celeridade e uniformidade de suas decisões”.

Para tanto, pretendendo que o Planejamento Estratégico se constitua em “um instrumento de gestão eficaz”, na sessão de lançamento deste plano, o presidente do TCE/SC proferiu:

Queremos reduzir o tempo de análise e julgamento dos processos, atuar de forma seletiva, aprimorar os procedimentos de controle externo e buscar a efetividade das nossas decisões. Para que isso seja possível, o Plano, na perspectiva do aprendizado e do crescimento do corpo funcional, elegeu, também, como objetivos estratégicos o aprimoramento da política de gestão do conhecimento e dos recursos tecnológicos, o desenvolvimento de competências gerenciais e técnicas e de uma cultura orientada para comunicação, além da elevação do nível de satisfação dos servidores. Sabemos que o Plano Estratégico por si só não é garantia de que alcançaremos os resultados pretendidos. O documento traduz a estratégia, direciona o desempenho institucional. Serve de guia, de referencial comum para todos aqueles que constroem o TCE a cada dia. Nossa proposta é que, de fato, ele seja **um instrumento eficaz de gestão** e o desafio maior que ora se apresenta é colocá-lo em prática. Uma tarefa cujo sucesso depende do envolvimento do conjunto do TCE de Santa Catarina, bem como dos nossos parceiros e cidadãos, a quem conclamamos a acompanhar e a avaliar os nossos resultados para que possamos cumprir nossa missão constitucional como uma instituição vital para “o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade catarinense”. (PACHECO, 2008, p. 2).

2.5.3 A eficácia como um indicador de avaliação de desempenho

Considerando-se que o escopo maior desta pesquisa busca avaliar os níveis de eficácia obtidos por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos em suas demandas de denúncias junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no período de 2000 a 2008, importa apresentar a metodologia de indicadores como instrumentos de avaliação organizacional, com atenção particular quanto a indicadores para avaliação da eficácia.

Cunha (2006) afirma que o interesse pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da administração pública, especialmente no tocante a políticas e programas governamentais, para fins de planejamento e gestão. A avaliação de desempenho é amplamente praticada em países desenvolvidos, por meio de metodologias criadas por organismos internacionais (Banco Mundial, BID, OCDE, CEPAL e CLAD).

No Brasil, a importância da avaliação também é reconhecida, particularmente pela iniciativa do Governo Federal e dos Estados em realizar avaliação sistemática de seus programas, com ênfase na eficácia e na eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais. Trata-se, portanto, de um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Para Garcia (2001, p. 25), avaliar é termo que corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa. Avaliar sempre será exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, não importa se produzidas individual, grupal ou institucionalmente. Para tanto, é necessário associar ao valor uma capacidade de satisfazer alguma necessidade humana, já que compete à avaliação analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo.

Para isso, precisa-se dispor de uma referência razoavelmente definida, em que constem as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que irão orientar a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, da imagem-objetivo foi realizado.

Todavia, há de se ter em mente que a mensuração redundará apenas em um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos (de toda a natureza) envolvidos.

Entre várias e apropriadas observações acerca da utilidade e das finalidades da avaliação para as organizações, Capitani (1993 apud GARCIA, 2001, p. 28) assinala que, “no setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo”.

Uma metodologia que ultimamente vem sendo largamente difundida e empregada para fins de avaliação de programas e atividades desenvolvidas por organismos públicos brasileiros preconiza a utilização de indicadores de desempenho, objetivando aferir os resultados alcançados pelos administradores. Trata-se de conceito já adotado no âmbito da administração pública de diversos países, particularmente nos de cultura anglo-saxônica (EUA, Austrália, Reino Unido) – (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000, p. 9).

Indicadores são entendidos como instrumentos importantes para o controle da gestão das empresas privadas, mas também e principalmente na administração pública, pelo fato de se prestarem a aumentar a transparência da gestão, a par de facilitar o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Dessa forma, constituem-se em ferramentas gerenciais importantes de gestão para a administração pública e em mecanismos indispensáveis para o efetivo exercício de controle social por parte dos diferentes organismos da sociedade civil (SILVA, 2002, p. 131-132).

Adequadamente definido, um sistema de indicadores funciona como um instrumento que racionaliza e moderniza a gestão, visto que delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e das metas a serem perseguidos por uma organização ou área governamental. Propicia ainda a concentração de esforços, na medida em que define objetivamente os resultados esperados e, conseqüentemente, os meios para alcançá-los, e permite que os diversos agentes tenham mais claros os critérios pelos quais estão sendo avaliados. Sobretudo, cria condições para que a população de um modo geral e o usuário em particular possam conhecer o desempenho do setor (TEIXEIRA; SANTANA, 1995 apud MACHADO, 2004, p. 35-36).

Segundo Garcia (2001, p. 32-33), as informações necessárias para compor indicadores têm fontes variadas, tais como registros administrativos, atas regulares de inspeção, amostragem estatísticas periódicas ou especiais, pareceres de peritos, mídia, opiniões de usuários sistematicamente aferidas, entre outras. Ao apresentar diferentes tipos de indicadores, o autor relaciona o **Indicador de Eficácia**, o qual pode ser alocado para delimitar a execução de atividades ou programas de uma instituição, seja em processos intermediários ou terminais.

Para Machado (2004, p. 38-41), os indicadores podem ser classificados de acordo com a natureza, com o objeto e com o âmbito. Especificamente quanto à

eficácia, esta pode ser aferida como um indicador de resultado pelo qual se verificam os resultados obtidos em relação a resultados esperados ou desejados, considerando-se a consecução dos objetivos fixados, ou como indicador finalístico (ou de produção), ou como indicador de qualidade, pelo qual se focam as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto/serviço. Ex.: [(nº de produtos perfeitos/total de produtos produzidos) x 100].

Ao conceituar eficácia como sendo “o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra”, donde sobressaem duas variáveis básicas – metas e tempo, Garcia (2001, p. 37-38) apresenta a fórmula¹⁰ para a medida do grau de atingimento de eficácia, a saber:

$$Ea = \frac{\frac{Mr}{Tr}}{\frac{Mp}{Tp}} = \frac{\frac{Mr}{Mp}}{\frac{Tr}{Tp}} = \frac{Mr \cdot Tp}{Mp \cdot Tr}$$

Em que:

- Ea = Eficácia
- Mr = Unidade realizada da meta programada
- Mp = Meta programada
- Tr = Tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas
- Tp = Tempo planejado para realizar a meta total

Os resultados da aplicação da fórmula devem ser interpretados como se segue.

- Se $Ea > 1$, a ação é mais do que eficaz
- Se $Ea = 1$, a ação é eficaz
- Se $Ea < 1$, a ação é ineficaz

O TCU apresenta um portfólio de indicadores do serviço público¹¹ para diversas perspectivas, a saber: 1. Cidadão\Sociedade\Clientes\Imagem; 2. Cidadão\Sociedade\Imagem; 3. Infraestrutura; 4. Orçamento e Finanças; 5. Pessoas; 6. Planejamento e Gestão; 7. Processos Finalísticos; 8. Suprimentos; 9. Tecnologia

¹⁰ Proposta por Orozco (1986 apud COHEN; FRANCO, 1993. p. 102).

¹¹ Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/PortfoliIndicadores/perspectiva.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2009.

da Informação. O conjunto de indicadores compilados nesse portfólio foi obtido em vários órgãos da administração pública, da esfera federal ou estadual, do Executivo, Legislativo e Judiciário, e também de organismos internacionais.

Especificamente voltado para o objeto da presente pesquisa, extrai-se no âmbito da perspectiva “Cidadão\Sociedade\Clientes\Imagem” o indicador “Apuração de denúncias”, desenvolvido pela Agência Nacional de Saúde (ANS), com a descrição de que estabelece a “relação entre a quantidade de denúncias apuradas e o total de denúncias formalizadas”. E, na perspectiva “Processos Finalísticos”, aparecem diversos indicadores de eficácia, conforme figura no **Quadro 6**, apresentado na sequência.

Nº	Indicador	Descrição	Fonte	Órgão Vinculador
28	Eficácia na instrução de processos	Tendência à formação ou à redução de estoques na instituição.	TCU	TCU
50	Índice de impropriedades nos processos analisados	Mede a eficácia e a qualidade na relação entre o número de processos analisados com impropriedades e o número de processos analisados e liquidados.	STJ	STJ
56	Índice de não conformidades na instrução de processos	Mede a eficácia na relação entre o número de processos com não conformidade na instrução de processos e o número total de processos instruídos.	STJ	STJ
59	Índice de processos atendidos no prazo	Mede a eficácia na relação entre o número de processos atendidos no prazo e o número total de processos.	STJ	STJ
61	Índice de processos com diligência	Mede a eficácia na relação entre o número de processos em diligência e o número total de processos instruídos.	STJ	STJ
65	Índice de quantidade de relatórios de liquidação emitidos corretamente	Mede a eficácia no número de relatórios de liquidação emitidos corretamente pelo número de relatórios de liquidação emitidos.	STJ	STJ
70	Índice de solicitações atendidas no prazo	Mede a eficácia na relação entre o número de solicitações atendidas no prazo e o total de solicitações.	STJ	STJ
100	Percentual de realização das auditorias	Mede a eficácia da Ciset/DFC considerando as atividades realizadas.	CGU	PR

Quadro 6 - Indicadores de eficácia

Fonte: adaptado do TCU¹²

¹² Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/PortfólioIndicadores/relatorioPerspectiva.asp?NOME=Processos%20Finalístico>>. Acesso em: 23 dez. 2009.

Em outro documento técnico desenvolvido e disponibilizado pelo TCU¹³, são apresentados indicadores de desempenho institucional, nos quais a eficácia figura entre os indicadores de qualidade. Por indicadores de qualidade ou de satisfação dos clientes entende-se aqueles que medem a forma como o produto ou serviço é percebido pelo cliente e a capacidade do processo em atender aos requisitos dos clientes. Para fins de elaboração de indicadores da qualidade, define-se como “X 100 = % de cartas corretas (ou de soluções, ou de aproveitamento)”, exemplificativamente. Onde se afirma que eficácia é obtida pela comparação do resultado obtido na medição de um indicador de qualidade contra o índice-padrão de aceitação definido para um determinado processo. Também o TCE/SC, em seu Plano Estratégico 2008-2011, adota como indicador de eficácia o que “mensura o resultado esperado a partir de um determinado processo” (SANTA CATARINA, 2007, p. 34).

Mais especificamente, ao definir “Processos Internos” entre uma de suas perspectivas institucionais no Plano Estratégico para o período de 2006 a 2010, o TCU definiu que estimular o controle social é um dos seus objetivos estratégicos. Para tanto, um dos indicadores para cumprimento desse objetivo é “denúncias apresentadas”, complementadas com a descrição de se trata do “número de denúncias autuadas no TCU”. A fórmula de cálculo, a periodicidade/responsabilidade, o histórico e as metas deste indicador são apresentados no Quadro 7.

Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo	Periodicidade/ Responsabilidade	Histórico do Indicador		Metas	
				2003	191	2006	300
Denúncias apresentadas	Número de denúncias autuadas no TCU	Σ (denúncias autuadas no TCU, no período)	Anual / Seplan			2007	320
				2004	184	2008	350
						2009	380
				2005	217	2010	400

Quadro 7 - Indicadores de eficácia para denúncias apresentadas ao TCU

Fonte: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão¹⁴

¹³ Disponível em:

<http://74.125.113.132/search?q=cache:0vg1OzGd0OMJ:www.dfa.ensino.eb.br/peg/Indicadores/indi_transparencias.ppt+Decri%C3%A7%C3%A3o+dos+indicadores+dos+macroprocessos+do+TCU&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 out. 2009.

¹⁴ Esta informação foi extraída de documento intitulado “Relação de Indicadores Completa”, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do TCU (2005, p. 3), disponível em cópia xerox. Em resposta a pedido de informação demandado à Ouvidoria do TCU, confirmou-se que essas informações não se encontram disponibilizadas, por ser documento interno do TCU. Por outra parte, o

Em seu Plano de Diretrizes para o exercício de 2008, o TCU definiu dois indicadores e metas para os exercícios de 2009 e 2010 com a utilização de outros parâmetros para as suas metas (não mais o da quantidade de processos/ano, como fora estabelecido anteriormente). O TCU estabeleceu as metas de “R\$ 5,5 (2009) e R\$ 6,0 (2010) para cada R\$ 1,0 de seu orçamento”, o que permitiu avaliar o indicador “custo-benefício das ações de controle”, e a de “490 dias (2009) e 480 dias (2010)” para avaliar o indicador “tempo médio potencial de apreciação de processos de controle externo”, de conformidade com o que é apresentado no Quadro 8.

Nº	Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo	Meta	
1	Custo-benefício das ações de controle.	Relação entre o benefício financeiro potencial gerado pelas ações de controle e o orçamento do TCU. A apuração dos benefícios tem por base os valores de débito, multa ou economias e ganhos, conforme estabelecido na Portaria nº 59, de 2004.	Σ (benefício financeiro potencial gerado pelo TCU no período)/volume de recursos orçamentários executado pelo TCU no período.	2009	R\$ 5,5 de retorno para cada R\$ 1,0 de orçamento do TCU
				2010	R\$ 6,0 de retorno para cada R\$ 1,0 de orçamento do TCU
2	Tempo médio potencial de apreciação de processos de controle externo.	Tempo médio, em dias, necessário à apreciação dos processos de TCE, RA, RI, RL, DEN, REPR, CONS e SCN em estoque em determinada data, considerando-se o nível médio de produção dos últimos 12 meses. Obs.: 1) o cálculo leva em conta os processos em estoque que nunca tiveram apreciação conclusiva mais os processos apreciados no período em análise; 2) não foram incluídos os processos de contas ordinárias em razão do diferimento e da sazonalidade de autuação, fatores que geram distorção no cálculo do indicador.	$[\Sigma$ (data atual de cálculo - data de apresentação de processos de TCE, RA, RI, RL, DEN, REPR, CONS e SCN pendentes de apreciação) + Σ (data da primeira apreciação conclusiva dos processos de TCE, RA, RI, RL, DEN, REPR, CONS e SCN em determinado período - data de apresentação)] / $[\Sigma$ (processos de TCE, RA, RI, RL, DEN, REPR, CONS e SCN apreciados de forma conclusiva no período) + Σ (processos de TCE, RA, RI, RL, DEN, REPR, CONS e SCN pendentes de apreciação)].	2009	490 dias
				2010	480 dias

Quadro 8 - Distribuição anual de meta para indicadores de desempenho estratégicos do TCU – 2009 e 2010

Fonte: Anexo IV à Portaria-TCU nº 51, de 5 de março de 2008.

indicador de denúncia não teve sua meta validada, porque, já em 2008, o número de denúncias autuadas pelo TCU (491) foi superior ao da meta estabelecida para 2010.

Ao definir, também, a promoção da transparência e do controle social como um dos seus macroprocessos em seu Plano Estratégico 2006-2010, o TCU explicita que objetiva com isso

tornar disponível, para a sociedade, imprensa, câmaras municipais, assembleias legislativas e conselhos incumbidos do controle social informações acerca da gestão pública e dos benefícios do controle externo, e, de forma específica para denunciante, representantes e solicitantes, informações acerca dos fatos apurados, visando as informações solicitadas”. (BRASIL, 2007, p. 20).

Em consonância com isso, o TCU inscreve como indicador obrigatório para fins de eficácia/quantidade, especificamente para os processos de denúncias que lhe são demandados, o “tempo médio de apreciação potencial de processo de denúncia” e, como indicador opcional, o “tempo médio de apreciação dos processos de denúncia”¹⁵.

Na descrição dos indicadores do citado Macroprocesso 2, referente à “transparência e estímulo ao controle social”, o TCU apresenta objetivamente como medir a “eficácia/quantidade” do tempo médio de apreciação potencial de processos de denúncias, conforme as especificações do Quadro 9.

Itens	Descrição
Mede o quê:	Número médio equivalente de dias para apreciação dos processos de denúncia que se obteria, caso todos os processos dessa natureza em estoque fossem apreciados conclusivamente hoje.
Fórmula:	Somatório dos dias decorridos desde a data do recebimento até a data da primeira deliberação conclusiva dos processos de denúncia apreciados no período, acrescido ao somatório dos dias decorridos desde a data de recebimento até a data atual de cálculo dos processos de denúncia em estoque/total de processos de denúncia apreciados conclusivamente no período e em estoque.
Observações:	Dos processos em estoque, consideram-se apenas aqueles pendentes da primeira apreciação conclusiva. Para análise e correta interpretação da média, deve-se calcular o desvio-padrão.

Quadro 9 - Cálculo da eficácia/quantidade – tempo médio de apreciação potencial de processos de denúncia

Fonte: TCU – Descrição dos indicadores dos Macroprocessos (2004, p. 2)¹⁶

Para Peter Pfeiffer (2000 apud BAHIA, 2009, p. 24), os indicadores são ferramentas imprescindíveis na mensuração da eficiência, eficácia e efetividade de

¹⁵ Informação extraída de documento intitulado *Descrição dos indicadores dos macroprocessos*, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do TCU, 2004, p. 2, disponível em cópia xerox.

¹⁶ Idem.

uma ação, vez que se trata de instrumentos que permitem evidenciar o cumprimento e o alcance das metas e dos objetivos previstos. Por isso, devem ser definidos de modo a englobar os aspectos quantitativos, qualitativos, o tempo, o local e os beneficiários da intervenção a ser realizada.

Para fins desta pesquisa, conforme será detalhado no próximo capítulo, referente aos procedimentos metodológicos, essas proposições serão adotadas parcialmente para fins de se definirem as fórmulas dos índices de avaliação dos níveis de eficácia alcançados pelo TCE/SC, nos processos de apuração de denúncia. Em face da ausência do estabelecimento de metas pelo TCE/SC para a consecução dos seus objetivos, será apurada basicamente a variável 'eficácia/tempo', via cotejamento da quantidade de processos e tempo despendido para consecução das atividades inerentes às fases de admissibilidade, apuração e julgamento, bem como entre a data de ingresso e a de conclusão de cada processo da amostra.

A par dos dados que transparecerem do levantamento dos processos da amostra, à luz da gama dos subsídios colacionados nesta fundamentação teórica, serão apresentadas considerações qualitativas voltadas ao exame crítico da resultância alcançada pelo TCE/SC na apuração dos processos de denúncia, no período de 2000 a 2008.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão demonstrados os métodos utilizados na efetivação da pesquisa empírica levada a cabo para fins desta dissertação.

O conhecimento científico apresenta como uma de suas características ser metódico, sistemático. Desse modo, busca encontrar e reproduzir as relações ou os encadeamentos que se estabelecem entre os seres e os fatos, definindo um sistema (CERVO; BERVIAN, 1975, p. 17).

Para esse tipo de conhecimento, não basta somente considerar o resultado final, mas também o processo sistemático percorrido para coleta, organização, análise, interpretação e sistematização desse conhecimento (HEERDT; LEONEL, 2006, p. 12).

3.1 PERGUNTAS DA PESQUISA

Em consonância com a questão principal e maior desta pesquisa, já formulada na seção 1.1, circunscrita à busca de evidências acerca de quais os níveis de eficácia que os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, no exercício de um direito constitucional e atuando nessa condição como parte legítima, obtêm em suas demandas de denúncias junto ao TCE/SC, igualmente será alvo do presente estudo a apresentação de elementos que se prestem a responder às seguintes outras questões subsidiárias:

- Qual a quantidade de processos de denúncias endereçados ao TCE/SC no período de 2000 a 2008?
- Quem são os autores dos processos de denúncias protocolizados no TCE/SC no período de 2000 a 2008?
- Quais são os agentes e os órgãos públicos que foram alvo de denúncias no TCE/SC no período de 2000 a 2008?
- Quais os resultados alcançados pelos processos de denúncias no TCE/SC no período de 2000 a 2008?
- Qual o tempo médio para a apuração de processos de denúncias no TCE/SC?

3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS OPERACIONAIS

Os termos apresentados a seguir se constituem no arcabouço principal de compreensão dos assuntos tratados nesta pesquisa, com fundamento nas conceituações teóricas dos diversos autores e entidades apresentados no capítulo referente à fundamentação teórica e no entendimento do autor do trabalho.

- **Processo de denúncia** – conjunto de documentos que integram um dos tipos específicos de autos recepcionados, examinados, apurados e julgados pelo TCE/SC. Tais documentos são devidamente identificados por um número de controle decorrente de uma respectiva demanda específica, originária de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Neles, constam as seguintes especificações de caracterização: tipo de processo (DEN-Denúncia); numeração de cada folha; quantidade de folhas; número de protocolo; data de ingresso; unidade gestora; assunto; nome do conselheiro-relator, entre outras especificações; e a juntada de todos os documentos enviados pelos autores e todos os demais que foram produzidos em decorrência dos pareceres, relatórios, decisões, julgamentos, publicações, correspondências ou comprovações documentais outras que foram anexadas.
- **Eficácia** – grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação institucional orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente de custos nos quais se incorra, donde sobressaem duas variáveis básicas: metas e tempo (GARCIA, 2001, p. 37). Um tipo de indicador da qualidade dos resultados institucionais efetivamente alcançados em projetos, programas ou outras atividades, pelo qual se verificam os resultados obtidos em relação a resultados esperados ou desejados, considerando-se a consecução de objetivos e metas fixados (MACHADO, 2004, p. 39-40). Avaliação dos resultados institucionais efetivamente alcançados de projetos, programas ou outras atividades, em cotejamento com objetivos e metas previamente estabelecidos, a serem alcançados em um período de tempo igualmente predeterminado (ARAÚJO, 2001, p. 38). Em face da ausência do estabelecimento de metas para fins de apuração dos processos de denúncias por parte do TCE/SC,

essas conceituações serão adotadas parcialmente no presente trabalho, para fins de se apurarem os resultados alcançados, basicamente em decorrência da variável eficácia/tempo, via cotejamento da quantidade de processos e do tempo despendido pelo TCE/SC para a consecução de alcance de resultados quanto a admissibilidade, apuração e julgamento dos processos de denúncias. Também a eficácia será aqui examinada no tocante ao percentual de processos *versus* tipos de categorias de autores das denúncias, unidades administrativas e locais-alvo das denúncias, bem como a quantidade de denúncias conhecidas e os resultados alcançados.

- **Unidades fiscalizadas** – toda e qualquer entidade pública sob a jurisdição das atividades de controle externo afetas ao TCE/SC, das esferas estadual e municipal, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional e de fundos públicos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, também do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, de conformidade com o que figura na Tabela 1¹⁷.
- **Agentes públicos** – pessoas físicas incumbidas do desempenho de alguma função estatal, em caráter temporário ou não, seja na condição de agente político guindado por mandato eletivo, seja na condição de cargo em comissão ou mediante gratificação, com ou sem vínculo empregatício permanente em órgão da administração pública estadual ou municipal. Os agentes públicos são designados para chefiar órgãos, setores, comissões ou departamentos, exercendo cargos de titulares ou responsáveis pela gestão em diferentes níveis e setores de órgãos públicos da esfera estadual ou municipal do Estado de Santa Catarina.
- **Tribunal Pleno** – órgão máximo de deliberação do TCE/SC, composto de sete conselheiros, sob a presidência de um deles, com competências privativas, entre outras, de deliberar originariamente sobre denúncias apresentadas na forma da lei e de seu regimento interno, e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da administração direta e indireta, também sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, e as contas daqueles que derem

¹⁷ “Cf. seção 3.2.2 deste trabalho.

causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

- **Relator** – é o conselheiro ou auditor designado por sorteio para presidir a instrução do processo de denúncia, com competência para admitir e determinar as diligências necessárias, a citação ou a audiência dos responsáveis e demais providências com vistas ao saneamento dos autos. Entre outras funções do relator estão: sugerir o sobrestamento do julgamento; decidir sobre pedidos de vista, de cópia de peça de processos, sobre pedido de juntada de documentos ao processo; redigir e assinar o que for de sua competência; encaminhar ao presidente do TCE/SC os processos de natureza sigilosa, com relatório e pedido do dia de julgamento; proceder ao estudo do processo; proferir voto para deliberação do Tribunal Pleno.
- **Cidadão** – todo e qualquer indivíduo que desfruta de suas prerrogativas políticas civis de exercício de direitos e deveres e que as exerce plenamente, em conformidade com prescrições expressas na Constituição Federal e nos demais estatutos legais infraconstitucionais editados.
- **Partidos políticos** – entidades civis devidamente constituídas que congregam cidadãos que, livre e espontaneamente, filiam-se a líderes e ideários dedicados às causas públicas, interessados na conquista e na manutenção do poder político-administrativo, em âmbito federal, estadual ou municipal, pelo exercício de mandatos eletivos ou cargos executivos junto aos Poderes Legislativo e Executivo, via participação em pleitos democráticos legítimos, de conformidade com o prescrito no art. 17 da CF/88 e nos demais estatutos infraconstitucionais editados.
- **Associações** – toda e qualquer entidade civil devidamente constituída e em pleno exercício de suas atividades, de conformidade com seus estatutos sociais legalmente reconhecidos e validados, que reúne cidadãos em torno de seus ideários, atividades, projetos e programas legitimamente reconhecidos pela sociedade, como prescrito no art. 5º, XVII a XXI, da CF/88 e nos demais estatutos infraconstitucionais editados.
- **Sindicatos** – entidades civis que reúnem segmentos de cidadãos que se organizam e lutam para conquistar ou manter direitos e prerrogativas, bem

como patrocinar causas de interesse majoritário de suas respectivas categorias profissionais, de conformidade com o prescrito no art. 8º da CF/88 e nos demais estatutos infraconstitucionais editados.

- **Tribunal de Contas (da União, do Estado de Santa Catarina, dos demais Estados brasileiros, do Distrito Federal e dos municípios)** – órgão público da administração direta, auxiliar do Poder Legislativo, que atua nas atividades de controle externo fiscalizando a gestão dos recursos públicos sobre todos e quaisquer órgãos da esfera federal, estadual ou municipal, segundo respectiva jurisdição e competências conferidas em lei.
- **Órgãos municipais** – compreendem os diferentes tipos de organismos dos municípios do Estado de Santa Catarina, na esfera da sua administração direta ou indireta, vinculados ao Poder Executivo ou ao Legislativo, sob a denominação de prefeitura, câmara de vereadores, secretarias, fundações, fundos, empresas e autarquias, instituídos e mantidos pelos duzentos e noventa e três municípios catarinenses, existentes no período de 2000 a 2008, que, de conformidade com a sua natureza, constituição e finalidades, operam no âmbito municipal, sujeitando-se às ações de fiscalização do TCE/SC consoante atribuições que lhe são prescritas na CF/88, na CE/89 e na Lei Orgânica de cada um dos municípios catarinenses.
- **Órgãos estaduais** – compreendem os diferentes tipos de organismos do Estado de Santa Catarina, na esfera da sua administração direta ou indireta, vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a outros organismos autônomos, como o próprio Tribunal de Contas e o Ministério Público Estadual, sob a denominação de Gabinete do Governador e do Vice-Governador, secretarias estaduais, fundações, fundos, empresas e autarquias, instituídos e mantidos pelo Estado de Santa Catarina, existentes no período de 2000 a 2008, que de conformidade com a sua natureza, constituição e finalidades operam no âmbito estadual, sujeitando-se às ações de fiscalização do TCE/SC consoante atribuições que lhe são prescritas na CF/88, na CE/89 e na legislação infraconstitucional pertinente.
- **Controle social** – ação imprescindível na e para a administração pública, sob múltiplas formas, entre as quais o instituto da denúncia, que garante o poder/dever legítimo dos cidadãos, de forma individual ou por intermédio

de diferentes organismos da sociedade civil, especialmente as organizações não governamentais e os diferentes veículos de comunicação, mas também os Tribunais de Contas e o Ministério Público, de participar efetivamente da gestão da coisa pública, por intermédio de acompanhamento crítico-sistemático, formal ou informal, de toda e qualquer ação, programa, proposta, receita ou despesa levada a efeito ou não pelos gestores e organismos públicos, com o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar e reivindicar por uma administração da coisa pública com probidade, eficiência, eficácia e efetividade em vista da progressiva convergência e do alcance dos interesses do bem comum.

- **Indicadores** – instrumentos que permitem evidenciar o cumprimento das metas e dos objetivos institucionais previstos no plano estratégico, constituindo-se em ferramentas imprescindíveis na mensuração da eficiência, eficácia e efetividade das ações institucionais preestabelecidas, em consonância com o pensamento de Garcia (2001) e de Machado (2004), bem como com os instrumentos e documentos do TCU, todos colacionados neste trabalho na seção 2.5.3.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa é bibliográfica e documental, caracterizando-se como um estudo do tipo exploratório-descritivo, de abordagem quanti e qualitativa. Tal caracterização articula-se com o objeto e os objetivos estabelecidos para a pesquisa, relativos à descrição e à análise dos processos de denúncias autuados e julgados no TCE/SC no período de 2000 a 2008.

3.3.1 Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos

Este trabalho de pesquisa, no tocante aos seus objetivos, classifica-se quanto à sua natureza como um estudo de caso exploratório e descritivo. Exploratório porque pretende acessar, conhecer e examinar diferentes aspectos dos processos de denúncia, e assim poder realizar descrições acerca dos níveis de eficácia alcançados pelo TCE/SC, especificamente na questão atinente à apuração de

denúncias, objetivando descobrir relações existentes entre os elementos que serão pesquisados. Descritivo porque intenta descrever a realidade acerca da situação das denúncias demandadas ao TCE/SC, no período de 2000 a 2008, com escoramento nos dados coletados pela pesquisa.

Silva e Menezes (2001, p. 21) assinalam que a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de torná-lo explícito ou de construir hipóteses.

Para Michel (2005, p. 32 e 36), o estudo exploratório ou pesquisa bibliográfica pode ser considerado uma forma de pesquisa na medida em que se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento. Já a pesquisa descritiva tem o propósito de analisar, com a maior precisão possível, fatos ou fenômenos em sua natureza e características, procurando observar, registrar e analisar suas relações, conexões e interferências. Procura conhecer e comparar as várias situações que envolvem o comportamento humano, individual ou em grupos sociais ou organizacionais, nos seus aspectos social, econômico, cultural, etc.

Também por sua natureza e seus objetivos, esta pesquisa pode ser enquadrada como um estudo de caso de tipo qualitativo-avaliativo, visto que a preocupação é fazer um diagnóstico e gerar, de forma cuidadosa, empírica e sistemática, dados e informações acerca dos processos de denúncias autuados e apurados pelo TCE/SC, no período de 2000 a 2008, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade institucional obtidos (GODOY, 2006, p. 125).

Em face da especificada delimitação no espaço e no tempo, tem-se que é um estudo de caso do tipo longitudinal – ao longo do tempo – com recorte transversal ou seccional – período determinado de começo e fim.

Em consonância com essas definições, o presente trabalho intenciona suprir uma lacuna de conhecimento, buscando trazer elementos e dados objetivos que possam auxiliar na elucidação de dúvidas ou imprecisões acerca das demandas em denúncia no TCE/SC.

Até o momento, inexistente qualquer trabalho científico especificamente ocupado com esse assunto, no âmbito do TCE/SC, entre outros, para fins de evidenciar a quantidade de processos de denúncias, seus autores, os órgãos e os agentes

públicos objeto de denúncia, o tempo despendido para o deslinde dos processos e os resultados convertidos pelas decisões prolatadas.

Por tais motivos, a partir destes e de outros elementos, em cotejamento com seus objetivos e compromissos institucionais internos e societários, será possível apresentar análises, críticas e proposições mais consentâneas acerca do grau de eficácia que o TCE/SC tem obtido na desincumbência dessa sua específica atribuição constitucional.

3.3.2 Forma de abordagem do problema

Em relação ao método e à forma de abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como sendo de natureza quantitativa e qualitativa, possibilitando descrever com profundidade determinado problema e analisando a interação de suas variáveis.

Por pesquisa quantitativa, Michel (2005, p. 33) define aquela em que o pesquisador descreve, explica e prediz. É a atividade que usa a quantificação tanto nas modalidades de coleta de dados de informações quanto no tratamento destas, por meio de técnicas estatísticas. Esse tipo de pesquisa se realiza na busca de resultados precisos, exatos, comprovados através de medidas de variáveis preestabelecidas, na qual se procura verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, por meio da análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas. Os resultados são obtidos e comprovados pelo número de vezes em que o fenômeno ocorre ou com a exatidão em que ocorre. Todavia, a pesquisa qualitativa é a mais utilizada e necessária em Ciências Sociais, visto que os fatos e os estudos estão impregnados de significados sociais e, por isso, suas interpretações não podem ficar reduzidas a quantificações frias e descontextualizadas da realidade.

3.3.3 Técnica de coleta e análise de dados

Por pesquisa documental, May (2004) compreende tratar-se de ampla variedade de fontes, sob a configuração de qualquer texto escrito, seja em meio físico ou eletrônico (“arquivos” e “documentos”), incluindo estatísticas oficiais, fotografias, relatórios, textos e dados visuais que possibilitam “escavações e

evidências” e oportunizam uma riqueza de *insights*. Documentos não podem ser lidos de uma maneira “desligada”, mas é preciso abordá-los de modo engajado. Eles contêm registros que se relacionam aos ambientes sociais, políticos e econômicos dos quais são parte. Mais do que o registro estático do que neles há, o pesquisador precisa “suspeitar” do conteúdo dos documentos que examina, visto que podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm.

No processo da coleta de dados da pesquisa, primeiramente foi utilizada a estratégia da revisão bibliográfica, posto que se realizou um estudo da literatura nas áreas de interesse da atual pesquisa objetivando aprofundar os conhecimentos sobre o estado da arte, especificamente sobre:

- a) o conceito de formalismo, modelo proposto e estudado por Riggs (1968), com as análises críticas deste modelo formuladas por Ramos (1983);
- b) os modelos patrimonialista e burocrático, cujos elementos históricos marcam de forma singular o pensar, o ser e o fazer da administração pública brasileira, em face da herança cultural fundada em prescrições e em práticas administrativas apropriadas das tradições governamentais portuguesas (FAORO, 2001; WEBER, 2004);
- c) as reformas e as novas correntes aplicadas nas últimas décadas no âmbito da administração pública brasileira, as análises, os autores e os novos modelos preconizados, entre os quais o denominado de Novo Serviço Público ou de governança democrática – preconiza, entre um conjunto de sete princípios, que a administração deve servir a cidadãos, não a consumidores, para realizar ou viabilizar o interesse público com base no diálogo e na deliberação pública generalizada sobre valores e interesses compartilhados (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Também o modelo de governança pública, que propugna por uma ação conjunta entre Estado, empresas e sociedade civil (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), e o da coprodução do bem público, que defende ser um imperativo da sociedade contemporânea a participação dos cidadãos nas decisões que afetam as suas vidas, e não mais deixar isso apenas sob a responsabilidade de funcionários e administradores públicos (ROBERTS, 2004);
- d) a crise e a reforma do Estado, objetivando-se transparecer aspectos a respeito das dinâmicas e dos fatores presentes nos sistemas e nas

estruturas de funcionamento do Estado moderno, com referências aos novos paradigmas e cânones democráticos, bem como suas repercussões na sociedade e na gestão das estruturas de Estado, segundo Paula (2005), Santos (1995), Coelho Neto (2002), Dowbor (1998) e Santos e Avritzer (2003); e

- e) o controle social (SILVA, 2002; MILESKI, 2007), *accountability* democrática (ARAÚJO, 2001; ROCHA, 2007; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; DENHARDT; DENHARDT, 2003) e sobre a eficácia organizacional (ARAÚJO, 2001; HALL, 2004; SPECK, 2000; GARCIA, 2001; MACHADO, 2004), com o propósito de situar esses temas no contexto de funcionamento dos Tribunais de Contas, em face do que figura e se almeja atingir, por intermédio das atribuições dessas organizações, segundo prescrições constitucionais a esse respeito.

Como segunda estratégia para a realização da coleta de dados da pesquisa, foi utilizada como instrumento a do tipo secundária, visto que foi realizada mediante o levantamento de informações disponíveis sobre os processos implicados na amostra, ou seja, documentos institucionais produzidos pelo TCE/SC¹⁸. Uma vez coletados e definidos, passou-se à análise documental a partir da leitura e da interpretação que se tornou possível (MICHEL, 2005, p. 38-39).

Portanto, os dados utilizados nesta pesquisa foram baseados nas informações e nos registros acerca dos processos de denúncias disponíveis no sítio eletrônico <www.tce.sc.gov.br>, acessados pelos *links* da “consulta de processos”, indicados na Figura 5, e também pelo Sistema de Processos (SIPROC), programa específico somente disponível internamente na rede eletrônica do TCE/SC, e em diversas outras publicações e documentos institucionais do TCE/SC e de outras instituições, segundo o que figura nas referências de fontes de consulta desta pesquisa.

¹⁸ Disponíveis em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>.

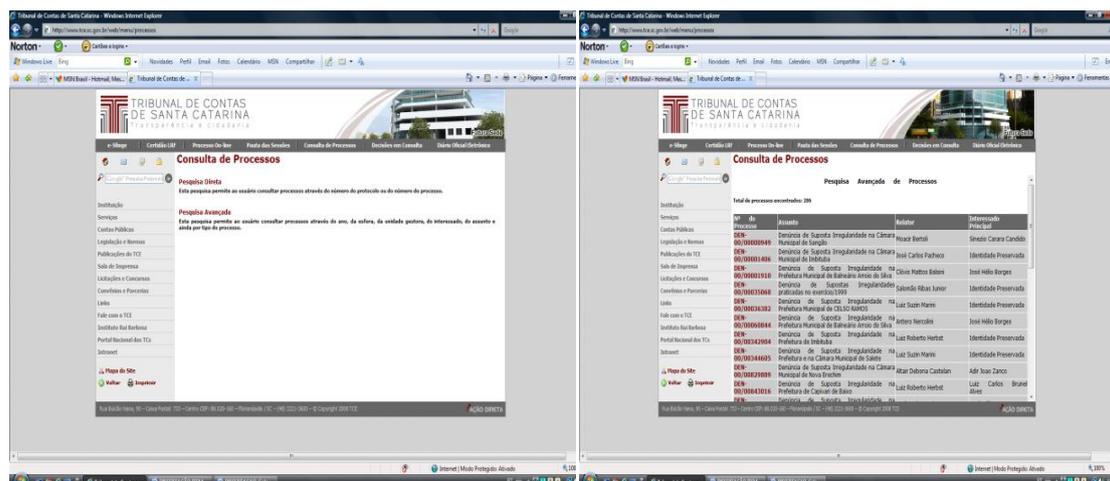


Figura 5 - Arquivos eletrônicos de consulta dos processos de denúncia

Fonte: <www.tce.sc.gov.br>

A unidade de observação deste estudo está delimitada aos processos de denúncias que foram demandados ao TCE/SC no período de 2000 a 2008, subscritos por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, os quais apresentam indícios de cometimento de irregularidades e requerem a devida apuração, implicando um ou mais dos quaisquer organismos da administração pública, da esfera estadual ou municipal, de quaisquer dos Poderes do Executivo, Legislativo ou Judiciário, do Ministério Público e do próprio TCE/SC, entre aqueles que serão especificados e quantificados na Tabela 5¹⁹, todos sob a jurisdição do controle externo afeto ao TCE/SC.

A técnica utilizada para o tratamento e a análise dos dados foi a da análise quantitativa e qualitativa, em razão de que, de uma parte, desenvolveu-se o levantamento e a quantificação dos processos de denúncias, acerca de quantos foram; quais as categorias de seus autores; quais as unidades administrativas do âmbito estadual ou municipal alvo das denúncias; quais os agentes públicos denunciados; qual o tempo despendido para a apuração das denúncias apresentadas; quantos pedidos foram acolhidos ou não; quantos processos de denúncias ingressados no período de 2000 a 2008 foram concluídos/finalizados até 31 de julho de 2009; qual a resultância obtida nas decisões de julgamentos dos processos de denúncia por parte do TCE/SC. De outra parte, os dados levantados mereceram uma análise em seus diferentes aspectos, em uma tentativa de conjugação entre as situações fáticas comprovadas e uma abordagem analítica ou qualitativa com as proposições levantadas na fundamentação teórica.

¹⁹ Vide seção 4.2.2 desta dissertação.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa básica ou fundamental, de corte longitudinal e transversal, de tipo exploratória, uma vez que visa gerar conhecimento pela descrição de fatos e de evidências sobre diversos aspectos do conjunto de processos de denúncias que tramitaram no TCE/SC, no período de 2000 a 2008, a par de objetivamente transparecer e avaliar qual nível de eficácia foi alcançado na desincumbência deste mister (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20; TOGNETTI, 2006, p. 15 e 23).

3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: POPULAÇÃO, AMOSTRAGEM E UNIDADE DE ANÁLISE

Em pesquisa científica, define-se por população o conjunto de elementos para os quais desejamos que as nossas conclusões sejam válidas – o universo de nosso estudo –, com a restrição de que esses elementos possam ser observados ou mensurados sob as mesmas condições (BARBETTA, 2007, p. 15 e 41).

Dessa forma, pelos dados da Tabela 1, a população ou o universo desta pesquisa constitui-se na quantidade de 656 (seiscentos e cinquenta e seis) processos autuados na categoria de “DEN-Denúncias”, de conformidade com o levantamento obtido via Sistema de Processos (SIPROC) do banco de dados do TCE/SC²⁰.

Tabela 1 - Processos de denúncias no TCE/SC, no período de jan./00 a dez./08

ANO	QTE. PROCESSOS	%
2000	120	18,29
2001	93	14,18
2002	40	6,10
2003	72	10,98
2004	66	10,06
2005	68	10,37
2006	65	9,91
2007	33	5,03
2008	99	15,09
TOTAL	656	100,00

Fonte: SIPROC - TCE/SC

²⁰ Pela pesquisa, nos dados divulgados no Relatório de Atividades relativo aos anos de 2000 a 2008, (disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades/ano/\(anual/capitulo2>tabela Processos autuados>denúncia](http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades/ano/(anual/capitulo2>tabela%20Processos%20autuados%20denuncia)>), conforme será referido nos itens de limitações e nas recomendações desta pesquisa, verificou-se uma divergência na quantificação dos processos de denúncias autuados no TCE/SC, já que dali se levanta que o total de processos seria de 771, a saber: 136 (2000); 127 (2001); 54 (2002); 84 (2003); 85 (2004); 73 (2005); 74 (2006); 36 (2007) e 102 (2008).

Para fins de execução das inferências acerca do levantamento de aspectos que propiciem uma avaliação da eficácia do TCE/SC na apuração de denúncias, foi utilizada uma amostragem estatística aleatória, do tipo estratificada proporcional. Trata-se de uma técnica de amostragem que consiste em dividir a população em subgrupos denominados estratos, em que a proporcionalidade do tamanho de cada estrato da população é mantida na amostra, garantindo-se desse modo que cada elemento da população tenha a mesma probabilidade de pertencer à amostra. (BARBETTA, 2007, p. 48-51).

Para Appolinário (2006, p. 128-129), a amostragem estratificada é utilizável quando ocorre a possibilidade de os sujeitos de determinadas populações serem subdivididos em estratos ou subclasses distintas, podendo-se constituir uma amostra para cada uma dessas subclasses. Assim, melhora-se a eficiência amostral porque as amostras tendem a refletir melhor a realidade da população estudada. A amostra deve ser proporcional quando o número de sujeitos selecionados em cada grupo é proporcional ao número de integrantes da população.

Com base nos dados da Tabela 1, definiu-se que a quantidade de processos referentes a cada ano, isto é, de 2000 a 2008, configuraria os oito estratos da amostragem, e o valor percentual de cada um deles, relativamente ao universo (656 processos), definiria a proporção de cada estrato.

Assim, a partir da fórmula estatística estabelecida para o cálculo do tamanho da amostra estratificada (BARBETTA, 2007, p. 57-60), com determinação de erro amostral tolerável de 5%, definiu-se o tamanho da amostra em 248 (duzentos e quarenta e oito) processos, distribuídos e apresentados com os quantitativos em cada estrato de conformidade com a Tabela 2 e o Gráfico 1.

Tabela 2 - Tamanho da amostra proporcional por estrato

ANO	QTE. PROCESSOS	%	TAMANHO DA AMOSTRA P/ ESTRATO
2000	120	18,29	45
2001	93	14,18	35
2002	40	6,10	15
2003	72	10,98	27
2004	66	10,06	25
2005	68	10,37	27
2006	65	9,91	24
2007	33	5,03	13
2008	99	15,09	37
TOTAL	656	100,00	248

Fonte: elaboração do autor

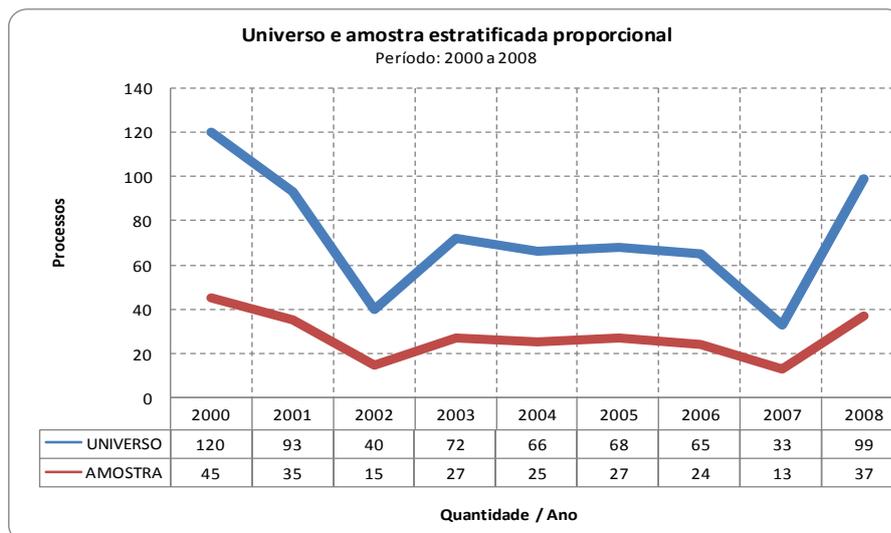


Gráfico 1 - Universo e tamanho da amostra proporcional por estrato
Fonte: SIPROC - TCE/SC

Na segunda etapa da definição amostral, o tipo de amostragem utilizado para os processos em estudo foi o intencional, com retirada aleatória. Assim, a partir da quantificação estratificada da amostra, na etapa anterior, houve a classificação dos processos mediante escolha aleatória, considerando-se o universo definido, ou seja, os 656 processos de denúncias, havidos no período de 2000 a 2008. O instrumento técnico empregado para tanto foi o da função “ALEATÓRIO”, disponível no Excel, um programa de planilhas eletrônicas de cálculo.

Dessa forma, apresenta-se a relação dos processos que foram contemplados na pesquisa aleatória, de conformidade com as informações dos quadros que se seguem.

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2000	00/06206026	PM SÃO BONIFÁCIO	MUNICIPAL	SÃO BONIFÁCIO	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06641709	FDO DESENV. AGROP. DE CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06641466	PM JACINTO MACHADO	MUNICIPAL	JACINTO MACHADO	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06641385	PM E CM JACINTO MACHADO	MUNICIPAL	JACINTO MACHADO	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06574254	PM OURO VERDE	MUNICIPAL	OURO VERDE	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06505520	CM SÃO JOÃO DO SUL	MUNICIPAL	SÃO JOÃO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06446418	PM JARDINÓPOLIS	MUNICIPAL	JARDINÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06194508	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/05783550	PM CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/04458788	CM MARAVILHA	MUNICIPAL	MARAVILHA	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2000	00/04435060	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/04283457	PM BRAÇO DO NORTE	MUNICIPAL	BRAÇO DO NORTE	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/04162668	CM CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2000	00/03600661	PM ITAIÓPOLIS	MUNICIPAL	ITAIÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/03599396	PM ITAIÓPOLIS	MUNICIPAL	ITAIÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/03578712	PM BAL. ARROIO DO SILVA	MUNICIPAL	BAL. ARROIO DO SILVA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/03161722	GAB. GOVERNADOR ESTADO	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	GOVERNADOR DO ESTADO
2000	00/02658968	PM CERRO NEGRO	MUNICIPAL	CERRO NEGRO	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/02552540	PM S. PEDRO ALCÂNTARA	MUNICIPAL	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/02339510	PM GOV. CELSO RAMOS	MUNICIPAL	GOV. CELSO RAMOS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/01461370	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/01455567	CM CORONEL FREITAS	MUNICIPAL	CORONEL FREITAS	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2000	00/00990078	PM NAVEGANTES	MUNICIPAL	NAVEGANTES	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00851892	CM CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2000	00/00853593	FDO. MUN. SAÚDE	MUNICIPAL	QUILOMBO	GESTORES FDO DE SAÚDE
2000	00/00852864	PM IMARUÍ	MUNICIPAL	IMARUÍ	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00829889	CM NOVA ERECHIM	MUNICIPAL	NOVA ERECHIM	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2000	00/00851469	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00344958	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00344362	PM BAL. PIÇARRAS	MUNICIPAL	BAL. PIÇARRAS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00344281	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00074551	PM CORONEL FREITAS	MUNICIPAL	CORONEL FREITAS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00060844	PM BAL. ARROIO DO SILVA	MUNICIPAL	BAL. ARROIO DO SILVA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00035815	PM BRAÇO DO NORTE	MUNICIPAL	BRAÇO DO NORTE	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00035300	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00035220	CASAN	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. EMPRESA ESTADUAL
2000	00/00035149	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00001910	PM BAL. ARROIO DO SILVA	MUNICIPAL	BAL. ARROIO DO SILVA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00001325	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00000604	FDO MUN. SEG. SOCIAL	MUNICIPAL	PASSO DE TORRES	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/000000515	PM POUSO REDONDO	MUNICIPAL	POUSO REDONDO	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/000000434	PM SÃO MIGUEL DO OESTE	MUNICIPAL	SÃO MIGUEL DO OESTE	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00036382	PM CELSO RAMOS	MUNICIPAL	CELSO RAMOS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/00336200	PM CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PREFEITO MUNICIPAL
2000	00/06573959	PM OURO VERDE	MUNICIPAL	OURO VERDE	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 10 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2000

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2001	01/00158170	FÇÃO EDUC. DE BRUSQUE	MUNICIPAL	BRUSQUE	NÃO IDENTIFICADO
2001	01/00247601	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/00374620	PM SÃO BENTO DO SUL	MUNICIPAL	SÃO BENTO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/00374700	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01119305	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01119488	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01119569	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/0119801	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01120222	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01120494	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01122861	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01324065	PM JACINTO MACHADO	MUNICIPAL	JACINTO MACHADO	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01340265	PM ABDON BATISTA	MUNICIPAL	ABDON BATISTA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01436963	CIA. DESENV. URBAN. BRUSQUE	MUNICIPAL	BRUSQUE	PRES. EMPRESA MUNICIPAL
2001	01/01449518	CIA. IMB. ADM. ZONA PROC. EXP. S.A.	ESTADUAL	IMBITUBA	PRES. EMPRESA ESTADUAL
2001	01/01546637	PM JARDINÓPOLIS	MUNICIPAL	JARDINÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01546718	PM JARDINÓPOLIS	MUNICIPAL	JARDINÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01612281	PM RIO DO SUL	MUNICIPAL	RIO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01618484	FÇÃO MEIO AMBIENTE - FATMA	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. FÇÃO ESTADUAL
2001	01/01840748	PM BIGUAÇU	MUNICIPAL	BIGUAÇU	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01853211	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01853300	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01853564	PM IBIRAMA	MUNICIPAL	IBIRAMA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01877668	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01949162	PM JOINVILLE	MUNICIPAL	JOINVILLE	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/01969350	PM CAMPOS NOVOS	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/02022429	PM IRATI	MUNICIPAL	IRATI	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/02036993	PM BIGUAÇU	MUNICIPAL	BIGUAÇU	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/02073686	PM IPUAÇU	MUNICIPAL	IPUAÇU	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/02254044	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	SECRETÁRIO MUNICIPAL
2001	01/03402705	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/03637346	CM ENTRE RIOS	MUNICIPAL	ENTRE RIOS	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2001	01/03639047	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2001	01/03711767	CM MAFRA	MUNICIPAL	MAFRA	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2001	01/00120792	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 11 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2001

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2002	02/00328972	PM JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/00329197	CM ITAJAÍ	MUNICIPAL	ITAJAÍ	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2002	02/00329278	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL E OUTROS
2002	02/00329430	CM IMARUÍ	MUNICIPAL	IMARUÍ	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2002	02/01036541	PM SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	MUNICIPAL	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/01036894	PM JACINTO MACHADO	MUNICIPAL	JACINTO MACHADO	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/05933173	PM LEBON RÉGIS	MUNICIPAL	LEBON RÉGIS	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/06066724	FÇÃO UDESC	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	REITOR UDESC
2002	02/068884583	INST. SEG. SERV. MUN. JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/07149127	PM FLORIANÓPOLIS	MUNICIPAL	FLORIANÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/10380233	PM CANOINHAS	MUNICIPAL	CANOINHAS	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/10960400	CM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2002	02/08022503	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2002	02/08095063	CM SÃO JOÃO DO SUL	MUNICIPAL	SÃO JOÃO DO SUL	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2002	02/08554947	CM PAINEL	MUNICIPAL	PAINEL	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL

Quadro 12 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2002

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2003	03/00067240	PM SÃO BENTO DO SUL	MUNICIPAL	SÃO BENTO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/00098634	PM NAVEGANTES	MUNICIPAL	NAVEGANTES	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/00123256	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/00123337	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/02681418	PM JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/02837280	PM CURITIBANOS	MUNICIPAL	CURITIBANOS	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/02945504	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/03086238	PM CURITIBANOS	MUNICIPAL	CURITIBANOS	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/03272538	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/03272619	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/03396180	PM ITAPEMA	MUNICIPAL	ITAPEMA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06210037	DETER	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	DIRETOR AUT. ESTADUAL
2003	03/06235374	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06645866	PM ITAPEMA	MUNICIPAL	ITAPEMA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06645947	PM FLORIANÓPOLIS	MUNICIPAL	FLORIANÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06708108	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06708370	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06719738	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06727080	FÇÃO HOSP. STO. ANTÔNIO	MUNICIPAL	BLUMENAU	PRESID. FÇÃO. MUNICIPAL
2003	03/06727161	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/06934205	PM BIGUAÇU	MUNICIPAL	BIGUAÇU	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/07279448	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/07452336	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/07452760	PM GASPARGASPAR	MUNICIPAL	GASPARGASPAR	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/07805603	PM STA. TEREZINHA	MUNICIPAL	STA. TEREZINHA	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/08033906	PM FRAIBURGO	MUNICIPAL	FRAIBURGO	PREFEITO MUNICIPAL
2003	03/08075579	PM BOM RETIRO	MUNICIPAL	BOM RETIRO	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 13 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2003

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2004	04/06178232	PM GRÃO PARÁ	MUNICIPAL	GRÃO PARÁ	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/06001901	PM BALNEÁRIO CAMBORIÚ	MUNICIPAL	BAL. CAMBORIÚ	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00932717	PM TIMBÓ GRANDE	MUNICIPAL	TIMBÓ GRANDE	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/04717136	FÇÃO MUN. ESP. BLUMENAU	MUNICIPAL	BLUMENAU	PRES. FÇÃO MUNICIPAL
2004	04/02104722	PM XANXERÊ (BÇO NORTE?)	MUNICIPAL	XANXERÊ	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/01352099	PM BRUSQUE	MUNICIPAL	BRUSQUE	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/01937135	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/02007875	PM IPUAÇU	MUNICIPAL	IPUAÇU	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/01725898	PM TURVO	MUNICIPAL	TURVO	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/05323301	PM JAGUARUNA	MUNICIPAL	JAGUARUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/05091257	SEC. EST. SAÚDE	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	SEC. EST. / PREF. MUNIC.
2004	04/05474423	FÇÃO CAT. CULTURA	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRES. FÇÃO ESTADUAL
2004	04/06135002	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/01937054	PM CAPINZAL	MUNICIPAL	CAPINZAL	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/03108683	PM CHAPECÓ	MUNICIPAL	CHAPECÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00041715	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00286076	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00286157	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00287471	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/000287552	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00287633	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/01323749	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/06114501	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/06325391	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2004	04/00040662	PM GOV. CELSO RAMOS	MUNICIPAL	GOV. CELSO RAMOS	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 14 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2004

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2005	05/00114994	PM ITAPIRANGA	MUNICIPAL	ITAPIRANGA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04114034	EMP. MUNIC. HIDROESTE	MUNICIPAL	ÁGUAS DE CHAPECÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04047680	PM ARAQUARI	MUNICIPAL	ARAQUARI	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03978850	PM PALMEIRA	MUNICIPAL	PALMEIRA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00520712	PM VARGEM	MUNICIPAL	VARGEM	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04249398	PM FLORIANÓPOLIS	MUNICIPAL	FLORIANÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03939102	PM SEARA	MUNICIPAL	SEARA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04188232	EMP. MUNIC. TRANSP.	MUNICIPAL	CRICIÚMA	PRESID. EMP. MUNICIPAL
2005	05/04273345	PM NOVA TRENTO	MUNICIPAL	NOVA TRENTO	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03902527	AUTARQUIA MUNICIPAL SAMAE	MUNICIPAL	ARARANGUÁ	PRESID. AUT. MUNIC.
2005	05/04122134	PM PRAIA GRANDE	MUNICIPAL	PRAIA GRANDE	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03962503	GAB. GOVERN. ESTADO	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	GOVERNADOR/SEC. ESTADO
2005	05/04020218	PM SANTA CECÍLIA	MUNICIPAL	SANTA CECÍLIA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03902012	PM STA. ROSA DE LIMA	MUNICIPAL	STA. ROSA DE LIMA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/03892114	GOVERNO DO ESTADO	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	GOVERNADOR
2005	05/00805636	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00647119	PM CAMBORIÚ	MUNICIPAL	CAMBORIÚ	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00156050	PM ROMELÂNDIA	MUNICIPAL	ROMELÂNDIA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00156212	PM MIRIM DOCE	MUNICIPAL	MIRIM DOCE	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00028729	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00791821	PM JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/00526168	PM FLORIANÓPOLIS	MUNICIPAL	FLORIANÓPOLIS	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04025449	PM CALMON	MUNICIPAL	CALMON	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/0395200	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04039075	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04039660	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2005	05/04043340	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 15 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2005

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2006	06/00013057	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00017982	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00030148	PM CHAPECÓ	MUNICIPAL	CHAPECÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00073033	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00151956	PM BRUSQUE	MUNICIPAL	BRUSQUE	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00169308	PM ZORTÉA	MUNICIPAL	ZORTÉA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00225909	PM BARRA VELHA	MUNICIPAL	BARRA VELHA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00294803	SEC. EST. REG. CHAPECÓ	ESTADUAL	CHAPECÓ	SEC. EST. REG.
2006	06/00352935	PM JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00443736	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00463508	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00466604	PM JOINVILLE	MUNICIPAL	JOINVILLE	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00470202	SEC. EST. ADMINISTRAÇÃO	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	SEC. EST. ADMINISTRAÇÃO
2006	06/00400506	PM CAÇADOR	MUNICIPAL	CAÇADOR	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00400255	PM BAL. BARRA DO SUL	MUNICIPAL	BAL. BARRA DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00347346	PM NOVA TRENTO	MUNICIPAL	NOVA TRENTO	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00511405	PM ITAPOÁ	MUNICIPAL	ITAPOÁ	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00526356	PM IÇARA	MUNICIPAL	IÇARA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00526518	PM BOM JARDIM DA SERRA	MUNICIPAL	BOM JARDIM DA SERRA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00526607	PM CALMON	MUNICIPAL	CALMON	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00526780	PM SANTA CECÍLIA	MUNICIPAL	SANTA CECÍLIA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00526860	PM ANGELINA	MUNICIPAL	ANGELINA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00008053	PM SEARA	MUNICIPAL	SEARA	PREFEITO MUNICIPAL
2006	06/00535347	PM PENHA	MUNICIPAL	PENHA	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 16 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2006

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2007	07/00313800	PM JARAGUÁ DO SUL	MUNICIPAL	JARAGUÁ DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00111336	PM ANCHIETA	MUNICIPAL	ANCHIETA	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00337814	FÇÃO EST. UDESC	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	REITOR FÇÃO EST. UDESC
2007	07/00000771	PM CHAPECÓ	MUNICIPAL	CHAPECÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00417338	PM ANCHIETA	MUNICIPAL	ANCHIETA	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00343032	PM RIO DO SUL	MUNICIPAL	RIO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00262970	AUT. EST. CASAN	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. AUT. ESTADUAL
2007	07/00417508	PM CORUPÁ	MUNICIPAL	CORUPÁ	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00533168	SEC. EST. FAZENDA	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	SEC. EST. FAZENDA
2007	07/00390626	PM CAÇADOR	MUNICIPAL	CAÇADOR	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00391789	PM SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	MUNICIPAL	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	PREFEITO MUNICIPAL
2007	07/00415475	FEDERAÇÃO CAT. HANDEBOL	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. FED. ESTADUAL
2007	07/00001077	PM BOM JESUS	MUNICIPAL	BOM JESUS	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 17 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2007

Fonte: SIPROC - TCE/SC

ANO	Nº PROCESSO	UNIDADE	MUNICIPAL ESTADUAL	LOCALIDADE	DENUNCIADO
2008	08/00413458	AUT. EST. CASAN	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. AUT. EST. CASAN
2008	08/00413962	PM UNIÃO DO OESTE	MUNICIPAL	UNIÃO DO OESTE	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00414187	PM TAIÓ	MUNICIPAL	TAIÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00422953	PM CERRO NEGRO	MUNICIPAL	CERRO NEGRO	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00438876	PM CAPÃO ALTO	MUNICIPAL	CAPÃO ALTO	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00627334	EMPR. EST. CELESC	ESTADUAL	FLORIANÓPOLIS	PRESID. EMPRESA ESTADUAL
2008	08/00113225	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00719530	PM MORRO GRANDE	MUNICIPAL	MORRO GRANDE	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00465920	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00464958	PM ITAJAÍ	MUNICIPAL	ITAJAÍ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00413296	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00413377	PM SANTIAGO DO SUL	MUNICIPAL	SÃO TIAGO DO SUL	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00061160	PM ROMELÂNDIA	MUNICIPAL	ROMELÂNDIA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00422600	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00439171	FDO MUNIC. SAÚDE IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00473604	PM CAPÃO ALTO	MUNICIPAL	CAPÃO ALTO	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00164300	PM JOINVILLE	MUNICIPAL	JOINVILLE	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00407563	PM LAGUNA	MUNICIPAL	LAGUNA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00165101	PM CURITIBANOS	MUNICIPAL	CURITANOS	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00496051	PM SÃO JOSÉ	MUNICIPAL	SÃO JOSÉ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00627415	PM ABELARDO LUZ	MUNICIPAL	ABELARDO LUZ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00118960	FÇÃO MUNICIPAL	MUNICIPAL	CAMPOS NOVOS	PRESID. FÇÃO. MUNICIPAL
2008	08/00147715	PM PENHA	MUNICIPAL	PENHA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00106873	CM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PRESID. CÂMARA MUNICIPAL
2008	08/00413709	PM LEBON RÉGIS	MUNICIPAL	LEBON RÉGIS	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00514300	PM TIMBÓ	MUNICIPAL	TIMBÓ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00544129	PM BALNEÁRIO CAMBORIÚ	MUNICIPAL	BALNEÁRIO CAMBORIÚ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00435427	PM SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	MUNICIPAL	SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00279204	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00279549	PM IMBITUBA	MUNICIPAL	IMBITUBA	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00315600	PM INDAIAL	MUNICIPAL	INDAIAL	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00315871	FDO. MUN. SAÚDE CAÇADOR	MUNICIPAL	CAÇADOR	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00331214	ASSOC. MUN. AMESC	MUNICIPAL	ARARANGUÁ	PRESID. ASSOC. MUN.
2008	08/00414349	PM CAMPO ERÊ	MUNICIPAL	CAMPO ERÊ	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00414420	PM SALTINHO	MUNICIPAL	SALTINHO	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00414500	PM SÃO BERNARDINO	MUNICIPAL	SÃO BERNARDINO	PREFEITO MUNICIPAL
2008	08/00459105	PM PORTO BELO	MUNICIPAL	PORTO BELO	PREFEITO MUNICIPAL

Quadro 18 - Processos selecionados na amostra aleatória – Ano 2008

Fonte: SIPROC - TCE/SC

Tem-se, portanto, que o foco de análise da pesquisa compreende uma amostra proporcional por estrato, implicando um total de 248 entre os 656 processos de denúncias demandados ao TCE/SC no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2008 e por ele autuados.

3.5 DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS

Os indicadores criados para fins de verificação dos níveis de eficácia alcançados pelo TCE/SC na apuração de denúncias, no período de 2000 a 2008, desenvolvidos a partir dos subsídios teóricos de diversos autores e instituições referidos na fundamentação teórica deste trabalho, serão aqui apresentados.

O TCU utiliza e estabelece o critério metas/ano em seus documentos e metodologias de plano estratégico e indicadores de avaliação de seus objetivos e macroprocessos estratégicos²¹.

Já o TCE/SC, no período de 2000 a 2008, não fixou ou estabeleceu formalmente quaisquer tipos de metas/ano para fins de consecução dos processos de denúncias nem para suas outras atividades institucionais, conforme seria necessário pelo que assim preconiza Garcia (2001, p. 18-19, 22). Isso igualmente se afigura não consentâneo à colimada consecução do objetivo da eficácia, prescrito entre as atribuições e finalidades institucionais de fiscalização afetas ao TCE/SC, particularmente pelo que consta no art. 47, VI, da Resolução nº TC-06/2001, de 3 de dezembro de 2001, e pelo significado que se utilizou para o termo “eficácia” no citado glossário publicado pelo TCE²².

Por esse motivo, a avaliação da eficácia no trato dos processos de denúncia por parte do TCE/SC, variável principal da pesquisa, ficou circunscrita, entre outros, à variável referente ao tempo despendido quanto ao trâmite para fins de admissibilidade, apuração, julgamento, recurso e arquivamento dos processos de denúncia.

Na construção de um instrumento para aferição objetiva dessa variável, foram utilizados os parâmetros de prazos/atividades aplicáveis aos processos de

²¹ Cf. Anexo IV à Portaria-TCU nº 51, de 5 de março de 2008 e outros documentos do TCU referidos na seção 2.5.3 desta dissertação.

²² Vide as referências e descrições específicas a respeito de eficácia no TCE/SC também na seção 2.5.3 desta dissertação.

denúncias estipulados pelo TCE/SC nos termos da Resolução nº TC-09/02, de 11 de setembro de 2002²³, de conformidade com o que é apresentado nos quadros que se seguem.

PRAZO	ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	OBSERVAÇÃO
05 (até 08) dd	Triagem, autuação e distribuição	DIPRO	Res. TC-09/02, art. 43, I e § 1º
120 (até 180) dd	Instruir e apresentar relatório conclusivo	Unidade Técnica	Res. TC-09/02, art. 43, II e § 1º
90 (até 135) dd	Parecer	Procuradoria MPE/SC	Res. TC-09/02, art. 43, III e § 1º
60 (até 120) dd	Parecer e voto	Relator	Res. TC-09/02, art. 43, IV e § 2º
TOTAL = 275 dd, sem prorrogação; 443 dd, com prorrogação			

Quadro 19 - Fase 1: Admissibilidade – definição de prazos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do TCE

Fonte: Resolução nº TC-09/02

PRAZO	ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	OBSERVAÇÃO
05 (até 08) dd	Triagem, autuação e distribuição	DIPRO	Res. TC-09/02, art. 43, I e § 1º
120 (até 180) dd	Instruir e apresentar relatório conclusivo	Unidade Técnica	Res. TC-09/02, art. 43, II e § 1º
30 (até 60) dd	Citação, audiência ou diligência	Responsáveis ou titular das unidades controladas	Res. TC-09/02, art. 124
90 (até 135) dd	Parecer	Procuradoria MPE/SC	Res. TC-09/02, art. 43, III e § 1º
60 (até 120) dd	Parecer e voto	Relator	Res. TC-09/02, art. 43, IV e § 2º
TOTAL = 305 dd, sem prorrogação; 503 dd, com prorrogação			

Quadro 20 - Fase 2: Apuração e julgamento – definição de prazos para apuração/instrução, citação, audiência ou diligência, parecer do MPE, parecer e voto do conselheiro-relator e julgamento preliminar pelo Tribunal Pleno

Fonte: Resolução nº TC-09/02

Pelo somatório dos prazos regulamentares para a execução das atividades atinentes à fase de admissibilidade ou não das denúncias protocolizadas, de conformidade com o Quadro 19, em situação normal todas as atividades prescritas deveriam ser consumadas em até 275 dias ou com uma admitida prorrogação de até 443 dias. Já para o caso dos processos em que, uma vez conhecida a denúncia, houvesse a determinação de apuração e julgamento dos fatos, o prazo normal de trâmite para a consecução das atividades pertinentes seria de 305 dias, admitida a prorrogação para até 503 dias, de conformidade com o apresentado no Quadro 20.

²³ Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES09_02.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2009.

Assim, com base nesses prazos e atividades, para fins de avaliação do grau de eficácia alcançado pelo TCE/SC na apuração das denúncias, seja na fase de admissibilidade, seja na fase de apuração e julgamento, foram utilizados os indicadores que constam das tabelas apresentadas a seguir.

Tabela 3 - Fórmula para aferir os níveis de eficácia na Fase 1: Admissibilidade de processos de denúncia

TEMPO	INDICADOR DE EFICÁCIA	Qte. Processos	%	DIAS		
				Mín	Md	Máx
≤ 275 dd	Muito eficaz					
= 276 a 443 dd	Eficaz					
≥ 444 a 611 dd	Pouco eficaz					
≥ 612 dd	Ineficaz					
TOTAL						
NOTA: ≤ (menor ou igual a); = (igual a); ≥ (maior ou igual a); dd (dias)						

Fonte: elaboração do autor

Tabela 4 - Fórmula para aferir os níveis de eficácia na Fase 2: Apuração e julgamento dos processos de denúncia

TEMPO	INDICADOR DE EFICÁCIA	Qte. Processos	%	DIAS		
				Mín	Md	Máx
≤ 305 dd	Muito eficaz					
= 306 a 503 dd	Eficaz					
≥ 504 a 701 dd	Pouco eficaz					
≥ 702 dd	Ineficaz					
TOTAL						
NOTA: ≤ (menor ou igual a); = (igual a); ≥ (maior ou igual a); dd (dias)						

Fonte: elaboração do autor

De modo geral, a eficácia no trato dos processos de denúncias, variável principal da pesquisa, foi avaliada tomando-se por base os critérios que se seguem.

- 1. Tempo de apuração:** refere-se ao cômputo de tempo que vai da data de protocolização do respectivo requerimento ou pedido às diferentes fases de tramitação, admissibilidade, instrução, julgamento, recurso e conclusão ou estágio em que cada processo se encontrava até 31 de julho de 2009, mediante utilização dos índices apresentados no Quadro 21.

Índice de resultância da apuração de processos de denúncia	=	$\frac{\text{Total de processos de denúncias/ano concluídos}}{\text{Total de processos de denúncias/ano formalizados}}$
Índice tempo médio da apuração de processos de denúncia	=	$\frac{\text{Total de dias transcorridos na apuração de denúncias}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}}$
Índice tempo médio da FASE 1 - ADMISSIBILIDADE	=	$\frac{\text{Total de dias transcorridos na fase de admissibilidade}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}}$
Índice tempo médio da FASE 2 - APURAÇÃO/JULGAMENTO	=	$\frac{\text{Total de dias transcorridos na fase de apuração/julgamento}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}}$

Quadro 21 - Índices de avaliação da eficácia/tempo nos processos de apuração de denúncias
Fonte: elaboração do autor

2. **Autores das denúncias:** é o critério utilizado para fins de se buscar identificar qual o percentual relativo de cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, partes legítimas expressamente indicadas no art. 74, § 2º, da CE/SC, para ingressar com denúncias no TCE/SC, com emprego da seguinte fórmula (Quadro 22):

Taxa categorias autores de denúncias	=	$\frac{\text{Total de denúncias apresentadas por categoria}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}} \times 100$
---	---	--

Quadro 22 - Taxa de categorias de autores das denúncias
Fonte: elaboração do autor

3. **Unidades:** é o critério utilizado para aferir quais eram o nível e o âmbito administrativo dos organismos que foram alvo de denúncias no TCE/SC no período de 2000 a 2008, com emprego da seguinte fórmula (Quadro 23):

Taxa unidades administrativas alvo das denúncias	=	$\frac{\text{Total de denúncias apresentadas por unidades}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}} \times 100$
---	---	---

Quadro 23 - Taxa de unidades administrativas alvo das denúncias
Fonte: elaboração do autor

4. **Localização:** critério utilizado para constatar qual a mesorregião das unidades administrativas que foram alvo de denúncias no TCE/SC no período de 2000 a 2008, mediante utilização da seguinte fórmula (Quadro 24):

Taxa unidades administrativas alvo das denúncias por mesorregião de SC	$= \frac{\text{Total de denúncias por unidades/mesorregião}}{\text{Total de processos de denúncias/ano}} \times 100$
---	--

Quadro 24 - Taxa de unidades administrativas alvo das denúncias por mesorregião
Fonte: elaboração do autor

5. **Admissibilidade:** critério para aferir o percentual de requerimentos ou pedidos de apuração de denúncias protocolizados no TCE/SC no período de 2000 a 2008, que foram admitidas ou não, mediante utilização da seguinte fórmula (Quadro 25):

Taxa de admissibilidade das denúncias apresentadas ao TCE/ SC	$= \frac{\text{Total de denúncias admitidas}}{\text{Total denúncias/ano protocolizadas no TCE/SC}} \times 100$
--	--

Quadro 25 - Taxa de admissibilidade das denúncias apresentadas ao TCE/SC
Fonte: elaboração do autor

6. **Processos concluídos:** critério utilizado para aferir quantos processos de denúncias foram concluídos no período de 2000 a 2008, mediante a utilização da seguinte fórmula (Quadro 26):

Taxa de processos de denúncias concluídos	$= \frac{\text{Total de processos de denúncias concluídos}}{\text{Total denúncias/ano protocolizadas no TCE/SC}} \times 100$
--	--

Quadro 26 - Taxa de processos de denúncias concluídos.
Fonte: elaboração do autor

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A avaliação da eficácia organizacional, conforme referido por Hall (2004), muito embora questão primordial e decisiva para o funcionamento de quaisquer organizações, é um assunto complexo, visto que as visões a respeito dos níveis de eficácia podem ser contrastantes e conflitantes, em razão de que não se é neutro em relação às organizações com as quais lidamos. Por esse e outros motivos, a presente pesquisa contém algumas limitações, a saber:

- a) o autor desta pesquisa apresenta algum viés em suas análises pelo fato de ser funcionário dos quadros do Tribunal de Contas do Estado de Santa

Catarina, com atuação profissional direta na sua DEA²⁴, depois DDR, no período de 1996 a 2008, quando dela foi desvinculado por deliberação administrativa superior, de modo unilateral, em face da extinção e pulverização dos processos de denúncias para todas as demais diretorias técnicas finalísticas do Tribunal e, com isso, retornando a modelo institucional preexistente a 1994;

- b) não foi possível o acesso amplo a todos os dados referentes a cada um dos processos de denúncia pesquisados, visto que a alta cúpula do Tribunal de Contas do Estado, em decisão administrativa colegiada do seu Tribunal Pleno, nos termos da Decisão n. 2836/2008, do dia 19 de agosto de 2008, entendeu por indeferir a solicitação do autor desta pesquisa, “[...] concernente à autorização de acesso e disponibilização de informações constantes do banco de dados do TCE, referentes aos processos de denúncias que tramitam desde o ano de 1999²⁵”;
- c) o levantamento de dados, em decorrência da limitação de acesso imposta, foi somente possível pelas informações disponíveis no site do TCE/SC²⁶ e pelo que foi divulgado no seu Relatório de Atividades, relativo aos anos de 2000 a 2008, que ali igualmente podem ser acessados²⁷. Todavia, as informações disponíveis nesse sítio são desconhecidas quanto à quantidade de processos/ano de denúncias. Nas informações que constam no relatório anual de atividades, registra-se um total de 771 processos, ao passo que na pesquisa “Consulta de processos>consulta avançada de processos”, especificamente para o assunto “denúncia”, apura-se a informação de que seria de 642 o total de processos dessa espécie. Entrementes, na pesquisa de outro sistema informatizado de uso interno para consulta de processos, o SIPROC, o total apurado foi de 656, quantidade adotada para fins desta pesquisa;
- d) as informações individualizadas à disposição nesses sistemas, especificamente quanto à identificação dos autores das denúncias ou quanto à tramitação e providências/atividades deflagradas, além de outras

²⁴ Pela Resolução nº TC-01/94, de 9 de fevereiro de 1994, foi criada com o nome de Diretoria Especial de Auditorias e Serviços.

²⁵ Essa decisão decorreu do pedido apresentado à Presidência do TCE/SC, em 7 de abril de 2009, sob o protocolo nº 008179.

²⁶ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>.

²⁷ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades/ano/>>.

informações ali consignadas, não se prestam a uma compreensão suficiente dos fatos. Por essa limitação, seria necessária a consulta física/documental de cada processo, ou sob outra forma de consulta na base de dados do TCE/SC, o que ficou impossibilitado em face da restrição de acesso decidida pela alta cúpula diretiva do Tribunal;

- e) o TCE/SC, diferentemente do que o TCU já adotou em planejamento estratégico, não possuía uma definição objetiva de metas/tempo, nem a constituição de indicadores especificamente acerca da atividade de apuração de processos de denúncias, como de resto para as suas demais atividades, para o período de alcance desta pesquisa. Conforme assinalado na seção 2.5.3, pelos informes que constam do Quadro 7, a definição de metas anuais constitui-se em um dos elementos necessários para se aferir o indicador de eficácia da organização;
- f) em face da inexistência de um indicador objetivo de metas/tempo, tornou-se precária a construção de um critério de eficácia para fins de se avaliar com maior objetividade os níveis de eficácia obtidos pelo TCE/SC na apuração de denúncias. Desse modo, a partir de critérios lógicos concebidos pelo autor desta pesquisa, com base nos prazos e nas atividades que constam da Resolução nº TC-06/01, art. 124, na Resolução nº TC-09/02, art. 43, e nas alterações da Resolução nº TC-23/07, art. 45²⁸, foram desenvolvidas as duas fórmulas apresentadas nos quadros 19 e 20 da seção 3.5. Todavia, a prescrição desses prazos é insuficiente e imprecisa, visto que as citadas resoluções não preveem as diferentes fases que são passíveis de ocorrer na execução dos processos de denúncia, entre a data de início e a da conclusão ou término de cada fase;
- g) não foram realizadas entrevistas com diferentes personalidades, seja da parte de profissionais ou dirigentes do TCE/SC e de outros Tribunais de Contas, seja da parte de cidadãos ou de representantes de partidos políticos, associações ou sindicatos, seja da parte de representantes ou especialistas de outros segmentos ou instituições da sociedade, tais como do Ministério Público, membros do Poder Legislativo e Câmaras Municipais, ou acadêmicos de universidades ou institutos, para fim de se

²⁸ As resoluções citadas encontram-se disponíveis em:
<<http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/resolucoes>>.

colher e apropriar suas considerações e avaliações críticas sobre os fatos e dados levantados por esta pesquisa. Isso poderia concorrer com subsídios para uma análise qualitativa mais abrangente acerca dos dados e das avaliações do desempenho institucional obtido pelo TCE/SC no tocante à apuração de denúncias.

4 O SISTEMA TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

No contexto brasileiro, a institucionalização do sistema de Tribunal de Contas somente veio a ocorrer nos primórdios da Proclamação da República. Antes, embora várias tentativas tenham sido realizadas desde a fase imperial, não se logrou êxito dada a forte influência político-cultural de Portugal, cujo governo e práticas administrativas à época eram caracterizados por controles públicos inexistentes ou ineficazes, em face da desorganização financeira do país e das práticas de saques da nobreza lusitana ao erário.

Pela concepção e particular posição de Rui Barbosa, na condição de Ministro da Fazenda, nos termos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado pelo então presidente Deodoro da Fonseca, é instituído “um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa [sic] da República”.

Nos termos da exposição de motivos deste decreto, com sua peculiar verve, Rui Barbosa justificou a criação do Tribunal de Contas assinalando enfaticamente que

[...] a medida que vem [o Governo Provisório] propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

[...] não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para fins de punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças [...].²⁹

²⁹ Este trecho encontra-se publicado, na grafia da época, em livreto impresso pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000, p. 7, alusivo às comemorações do sesquicentenário de nascimento de Rui Barbosa (1849-1999).

Em face das resistências apresentadas especialmente por parte dos possíveis fiscalizados, bem como de entraves políticos normais, a instalação oficial deste novo órgão somente veio a ocorrer em 17 de janeiro de 1893. Seu primeiro presidente escolhido foi Sezerdello Corrêa – hoje homenageado com o nome dado ao Centro de Capacitação e Desenvolvimento dos Recursos Humanos do TCU –, o qual, em seu discurso de posse, proferiu memorável afirmação que ainda hoje está longe de haver efetivamente se constituído como tal:

Felicitó o país e a república pelo estabelecimento de uma instituição que será garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos (SANTA CATARINA, 2006).

Muito embora aconteceram eventuais contratemplos ao longo da história do TCU, com a alternância de momentos de restrição e ampliação de suas atuações, em nenhum momento isso veio a interromper a consolidação das suas atividades plenas.

Historicamente, dois reveses importantes são destacados. Um, ocorrido no governo de Marechal Floriano Peixoto, não por acaso também conhecido como “general de ferro”, o qual veio a restringir as ações do TCU por haver julgado ilegal a nomeação de uma aparentada do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Esse fato ocasionou o pedido de exoneração do ministro e primeiro presidente daquela corte, o citado Sezerdello Corrêa. Outro episódio veio a ocorrer já na década de 1930, quando da outorga da Constituição de 1937, no chamado período do Estado Novo de Vargas, considerando que disposições nela inscritas acabaram por diminuir os poderes dos Tribunais de Contas, inclusive ameaçaram a liberdade e a autonomia das instituições, fato que chegou a concorrer para a extinção do Tribunal de Contas da Bahia pela determinação do interventor daquele Estado³⁰.

³⁰ A atuação institucional do TCU também hoje provoca desconfortos e críticas do chefe do Poder Executivo, como no caso de notícia veiculada em 23 de outubro de 2009, em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva veio a público para criticar o TCU sobre paralisações de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, oportunidade em que defendeu a criação de uma “espécie de câmara de nível superior” que tivesse condições de decidir rapidamente se uma obra pode ou não ficar parada, conforme notícia em *Veja.com*, disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/lula-critica-tcu-diz-quer-orgao-decidir-paralisacao-obras-507742.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2009. Também sobre isso, o jornalista Klécio Santos, ao comentar críticas do presidente da Confederação Nacional dos Transportes à atuação do TCU sobre decisões de paralisações de obras federais na recuperação ou construção de rodovias, refere que “[...] Lula não tem economizado para se referir ao tribunal [Tribunal de Contas da União]. [...] a corte se tornou o maior incômodo de Lula, ao expor sucessivas irregularidades nos empreendimentos do

Durante o período da ditadura militar, pela reforma administrativa de 1967, também se processou mudança importante na atuação dos Tribunais de Contas. Até aquele momento, a despesa pública era analisada *a priori* pelos Tribunais, fato que obrigava todos os empenhamentos de despesas a passarem antes pelo crivo da instituição de controle para, somente *a posteriori*, serem processados a contratação e o respectivo pagamento. Essa alteração tornou-se necessária em face da dinâmica e do volume das atividades de gestão dos diversos organismos públicos a fim de se desconstituir este já inaceitável entrave burocrático. Dessa forma, os Tribunais de Contas passaram a examinar as despesas públicas após o fato, com a possibilidade de uma análise mais minuciosa da movimentação de recursos públicos.

Por último, ao ser promulgada a Constituição da República de 1988 (CF/88), uma importante modificação foi introduzida na forma de nomeação dos membros do Colegiado do TCU, que, anteriormente, era uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República mediante a aprovação do Senado. Passou-se, a partir de então, para apenas três dos nove membros, em lista tríplice que envia para a confirmação pelo Congresso Nacional dois nomes que devem ser necessariamente de profissionais de carreira do próprio Tribunal e do Ministério Público junto ao Tribunal. Os outros seis membros passaram a ser indicados pelo Congresso Nacional, sem a condicionante de que parte deles fosse oriunda dos quadros técnicos de carreira do Tribunal (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 96).

Atualmente, as competências e as regras para o delineamento da estrutura e funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros, no que couber, estão definidas na Constituição da República (CF/88) e nas respectivas Constituições Estaduais.

Pelas disposições contidas nos arts. 70 e 71 da CF/88, tem-se que é atribuição precípua do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, a execução do chamado controle externo. Nesses dispositivos, encontram-se a natureza e os fins da atividade a ser exercida pelos Tribunais de Contas, o tipo de controle ou a sistemática de atuação, quem são os entes objeto ou alvo da fiscalização, bem como as suas atribuições ou competências:

PAC. Ao transformar seu articulador político em ministro do TCU, o Planalto tenta equilibrar o jogo. Logo na estréia, José Múcio tratou de desempatar uma votação em favor do governo. Em outra trincheira, deputados do PT propõem uma devassa no órgão". (SANTOS, 2009, p. 4.)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O art. 73 estabelece, entre outras particularidades, a forma de composição, a sede, o quadro próprio de pessoal, a jurisdição, bem como os requisitos e a sistemática de escolha para a nomeação ao cargo de ministro do TCU.

Mais diretamente, para fins do que se circunscreve no escopo desta dissertação, interessa salientar o que exsurge do disposto no art. 74, § 2º, onde consta especificamente a prescrição da faculdade do exercício do direito, da parte de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, para como parte legítima apresentar denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. Todavia, já o contido no § 1º do citado dispositivo imputa a obrigação da providência de “dar ciência” ao TCU sempre que se tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária, aos responsáveis pelo controle interno dos órgãos ou das entidades públicas vinculadas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Acerca do contido nos referidos parágrafos 1º e 2º, Martins comenta que o § 2º do art. 74 configura-se em um entre os diversos momentos prescritos na Carta Magna, em que o cidadão pode participar diretamente do governo, nesse caso, ofertando-lhe o caminho da representação direta ao TCU no que concerne ao conhecimento de irregularidade ou ilegalidades (BASTOS; MARTINS, 1996, p. 170-173). Isso se lhe afigura no direito, como contribuinte, de zelar pela rigorosa fiscalização dos dinheiros públicos retirados pela pressão tributária do governo. O

constituente estendeu aos partidos políticos, às associações ou aos sindicatos tal direito à democracia, mas impôs que a lei devesse determinar as hipóteses. No tocante ao prescrito no § 1º, Martins entende que há uma diferença, já que os responsáveis pelo controle interno devem apenas “dar ciência”, isto é, comunicar, enquanto o cidadão deverá *denunciar* (BASTOS; MARTINS, 1996, p. 170-173). Utilizou-se uma expressão evidentemente mais forte para uma sinalização que pode ser mais fraca na falta de conhecimentos técnicos.

Por fim, o art. 75 define que, no que couber, aplicam-se as normas estabelecidas nessa seção da Carta Magna quanto à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Também, no mesmo artigo, consta que as Constituições estaduais devem dispor a quantidade de sete conselheiros para integrar o colegiado dos respectivos Tribunais de Contas.

4.2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

4.2.1 Aspectos históricos e evolução institucional

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) foi criado somente na década de 1940, durante o período em que se discutia a redemocratização no Brasil, após o governo ditatorial de Getúlio Vargas. Juridicamente, sua criação veio a ocorrer na Constituição Estadual promulgada em 1947. Pelas disposições contidas em seu art. 149, previa-se que:

A administração financeira estadual e municipal, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada no Estado pela Assembleia Legislativa e nos municípios pelas respectivas Câmaras, com o auxílio de um Tribunal de Contas, cujas atribuições a lei definirá.

Entretanto, a efetiva criação somente se concretizou em 4 de novembro de 1955 com a aprovação e o sancionamento da Lei Estadual nº 1.366, após ficar cinco anos tramitando na Assembleia Legislativa, pelo Projeto de Lei nº 141/50, de 30 de outubro de 1950, o qual foi submetido a vários exames nas comissões de finanças e de constituição e justiça, inclusive sendo uma vez arquivado. Considerando-se o decreto de nomeação pelo governador aos então denominados sete “juízes” – hoje

chamados de “conselheiros” –, a instalação do órgão somente ocorreu no dia 6 de fevereiro de 1956.

Constata-se, portanto, que a criação, a instalação e o efetivo funcionamento do TCE/SC somente aconteceram passadas seis ou sete décadas após terem sido criados o TCU e outros Tribunais de Contas estaduais brasileiros, como foi o caso do pioneiro Piauí, já em 1899, e o da Bahia, em 1915. Depois surgiram os Tribunais de São Paulo (1924) e do Rio de Janeiro (1936) (SANTA CATARINA, 2006, p. 38-39).

Durante estes já mais de cinquenta anos de funcionamento, o TCE/SC implementou diversas mudanças na forma de análise das contas dos governantes, em suas instalações físicas e na ampliação de sua estrutura de pessoal, bem como na utilização de novos programas e instrumentais informatizados e da mídia eletrônica, a fim de se adequar e melhor se aparelhar para dar cobro às suas diversas atribuições constitucionais.

Mais recentemente, a partir da elaboração de seu primeiro plano estratégico para o período de 2008-2011, sob a fixação de uma visão de futuro em que se objetiva que o TCE/SC possa chegar a 2011 “como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, tempestividade, celeridade e uniformidade de suas decisões” (SANTA CATARINA, 2007, p. 10 e 26), foram também definidos alguns objetivos estratégicos para orientar a ação do TCE/SC até 2011. Entre outros objetivos estão: fortalecer a imagem do TCE/SC perante a sociedade; contribuir para o aprimoramento da gestão pública; ampliar e fortalecer parcerias com entidades públicas e privadas; reduzir o tempo de análise e julgamento dos processos; buscar o efetivo cumprimento das suas decisões; desenvolver competências gerenciais e técnicas; e elevar o nível de satisfação dos seus servidores.

O presidente do TCE/SC, conselheiro José Carlos Pacheco, pronunciando sobre os conteúdos e propósitos do histórico primeiro plano estratégico da instituição, salienta que o efetivo alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos delineados é tarefa que somente se irá concretizar, tornando-se um instrumento eficaz, na interdependência do TCE/SC com seus parceiros e os cidadãos, ao afirmar que

O plano estratégico 2008-2011 nos manterá conectados com a necessidade de apresentar o máximo de benefício para a sociedade, cada vez mais vigilante e exigente em suas demandas. Ao mesmo tempo, nos confere melhores condições para alcançar esse objetivo, diante do desafio de superar a escassez de recursos com racionalização – qualidade dos gastos e identificação de prioridades –, respeito à disciplina fiscal, modernização da gestão, transparência e maior interação com o cidadão e com os organismos da sociedade.

[...]

Sabemos que o plano estratégico por si só não é garantia de que alcançaremos os resultados pretendidos. O documento traduz a estratégia, direciona o desempenho da instituição. Serve de guia, de referencial comum para todos aqueles que constroem o TCE a cada dia. Nossa proposta é que, de fato, ele seja um instrumento de gestão eficaz e o desafio maior que ora se apresenta é colocá-lo em prática. Uma tarefa cujo sucesso depende do envolvimento do conjunto do TCE de Santa Catarina, bem como dos nossos parceiros e dos cidadãos, a quem conclamamos a acompanhar e a avaliar os nossos resultados para que possamos cumprir nossa missão constitucional como uma instituição vital para o “aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade catarinense”. (PACHECO, 2008, p. 2).

4.2.2 A competência, a autonomia e a jurisdição

De conformidade com as disposições inscritas nos arts. 59 e 113 da CE/SC, em consonância com os dispositivos que figuram nos arts. 31, § 1º, 70 e 71, da CF/88, o Tribunal de Contas do Estado é um órgão público de controle externo, dotado de autonomia, cuja função principal é a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública do Estado e dos municípios catarinenses, em auxílio à Assembleia Legislativa e às Câmaras Municipais.

No Quadro 27 apresentado a seguir, discriminam-se todas as competências legais afetas ao Tribunal de Contas do Estado.

Competências	Fundamento legal
<ul style="list-style-type: none"> • Appreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas anuais do governador do Estado, dos prefeitos municipais, dos presidentes de câmaras, fundos, fundações e autarquias municipais. 	CE/SC, arts. 59, I e 113, §§ 0 e 2º
<ul style="list-style-type: none"> • Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta. 	CE/SC, art. 59, II
<ul style="list-style-type: none"> • Appreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas, transferências para a reserva e pensões. 	CE/SC, art. 59, III
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa. 	CE/SC, art. 59, IV
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar as contas de empresas em cujo capital social o Estado tenha participação direta ou indireta. 	CE/SC, art. 59, V
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios e subvenções a qualquer entidade de direito privado. 	CE/SC, art. 59, VI
<ul style="list-style-type: none"> • Prestar informações à Assembleia Legislativa sobre fiscalizações realizadas. 	CE/SC, art. 59, VII
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. 	CE/SC, art. 59, VIII
<ul style="list-style-type: none"> • Assinar prazo para que o órgão ou entidade tome providências no caso de constatação de ilegalidade quanto ao cumprimento da lei. 	CE/SC, art. 59, IX
<ul style="list-style-type: none"> • Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado comunicando a decisão à Assembleia Legislativa. 	CE/SC, art. 59, X
<ul style="list-style-type: none"> • Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. 	CE/SC, art. 59, XI
<ul style="list-style-type: none"> • Responder às consultas sobre interpretação de lei relativas a matéria sujeita à sua fiscalização. 	CE/SC, art. 59, XII
<ul style="list-style-type: none"> • Emitir pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida à apreciação da Comissão Mista Permanente de Deputados. 	CE/SC, art. 60, § 1º
<ul style="list-style-type: none"> • Auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o § 1º do art. 122 da Constituição Estadual, ou de comissão técnica da Assembleia Legislativa, projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual do Estado, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade. 	CE/SC, art. 122, §1º
<ul style="list-style-type: none"> • Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades. 	CE/SC, art. 62, § 2º
<ul style="list-style-type: none"> • Proceder ao controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas de ocupantes de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. 	Lei nº 8.730, 10/11/93
<ul style="list-style-type: none"> • Decidir sobre representação apresentada pelas Câmaras Municipais acerca de irregularidades na liberação de recursos federais para os respectivos municípios. 	Lei nº 9.452, 20/03/97
<ul style="list-style-type: none"> • Appreciar representações formuladas por licitantes, contratados ou pessoas físicas ou jurídicas acerca de irregularidades na aplicação da lei de Licitações e Contratos da administração pública. 	Lei nº 8.666, 21/06/93
<ul style="list-style-type: none"> • Appreciar as contas dos gestores públicos no que lhes compete sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade de seus atos, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. 	LC nº 202, 15/12/2000
<ul style="list-style-type: none"> • Decidir sobre consultas de autoridades competentes com relação à interpretação na aplicação de dispositivos legais, relativas a matéria sujeita à sua fiscalização. 	LC nº 202, 15/12/2000
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar acerca do cumprimento por parte dos administradores públicos quanto aos limites das despesas de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. 	LC nº 101, 04/05/2000

Quadro 27 - Competências constitucionais e legais do TCE/SC

Fonte: TCE/SC - Relatório anual de atividades - Ano 2008³¹

³¹ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades/2008>>. Acesso em: 11 jan. 2010

Para assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas dos órgãos públicos, o TCE/SC fiscaliza se os atos praticados pelos gestores públicos responsáveis – que resultem em receita, despesa ou gerência de bens, valores e direitos patrimoniais – encontram amparo nos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade e eficiência.

A jurisdição do TCE/SC, pelo que estabelecem o art. 83 da CE/SC e os arts. 5º e 6º da Lei Orgânica do Tribunal (LC/SC nº 202/00), abrange qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o município respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

De conformidade com o que demonstra a Tabela 5 a seguir, relativamente ao período de 2000 a 2008, anualmente 1.789 unidades, em média, estiveram sujeitas à fiscalização pelo TCE/SC, das quais, em média, 1.680 eram unidades municipais e 109 eram unidades estaduais.

Tabela 5 - Unidades jurisdicionadas pelo TCE/SC, de 2000 a 2008

UNIDADES FISCALIZADAS										
ÂMBITO	NATUREZA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Municipal	Prefeituras	293	293	293	293	293	293	293	293	293
	Fundos	1.112	1.093	1.100	1.047	1.000	880	816	807	794
	Autarquias	68	77	92	98	97	105	108	116	118
	Fundações	72	78	80	88	88	98	102	113	118
	Soc. Economia Mista	14	17	20	19	19	18	17	16	14
	Câmaras Municipais	191	204	211	213	215	222	226	240	245
	Subtotal	1.750	1.762	1.796	1.758	1.712	1.616	1.562	1.585	1.582
Estadual	Administração Direta	17	18	15	20	12	12	14	14	15
	Autarquias	7	7	7	7	8	8	8	7	7
	Fundos Especiais	28	27	31	31	32	31	33	40	42
	Fundações	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Gabinete do Governador	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Gabinete do Vice-Governador	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Soc. Economia Estadual	22	17	17	16	16	17	18	20	20
	Tribunal de Justiça	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Assembléia Legislativa	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Procuradoria Geral de Justiça	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Procuradoria Geral do Estado	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Proc. Geral junto ao TCE	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Secretarias Regionais	0	0	0	29	29	30	30	36	36
Tribunal de Contas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Subtotal	88	83	84	117	111	112	117	131	134
T O T A L		1.838	1.845	1.880	1.875	1.823	1.728	1.679	1.716	1.716

Fonte: Tribunal de Contas. Relatório anual de atividades³²

³² Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

4.2.3 O instituto da denúncia aos Tribunais de Contas

Para Brito do Lago (2008, p. 99 e 102), o instituto da denúncia aos Tribunais de Contas é o instrumento que permite ao cidadão provocar o poder público na busca de ações corretivas no uso dos recursos públicos. Constitui-se, portanto, em um dos mais importantes elos entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, contribuindo diretamente para a melhoria da *accountability* pública. Daí por que, de conformidade com as prescrições constitucionais, os Tribunais de Contas são os organismos competentes para conhecer e processar denúncias.

O instituto da denúncia, no âmbito dos Tribunais de Contas, distingue-se do que figura no processo criminal, visto que neste, em sentido estrito, constitui-se como peça acusatória que inicia a ação penal, conforme aponta Tourinho Filho (apud BRASILEIRO, 2007, p. 34), ao afirmar que é:

o ato processual por meio do qual o Representante do Ministério Público leva ao conhecimento do Juiz, respaldado em provas colhidas no inquérito ou em outras peças de informação, a notícia de uma infração penal, diz quem a cometeu e pede que seja instaurado o respectivo processo em relação a ele.

Em sentido lato, pelo que se extrai do crime de “*denúncia caluniosa*”, previsto no art. 339 do Código Penal Brasileiro (CPB), o termo “*denúncia*” é entendido como expressão do ato de denunciar, noticiar ilícito civil ou penal à autoridade, dar causa à instauração de procedimento oficial para apurar esse suposto ilícito.

Consoante o prescrito no art. 5º, § 3º, do CPP, no âmbito criminal figura a denominada *notitia criminis*, pela qual qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência da infração penal poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

No tocante ao autor da comunicação de um ilícito, a terminologia jurídica utiliza o termo “*denúncia*” para designar a notícia por parte de quem não praticou o delito ou o crime, também quando este não se vê implicado no delito que está sendo comunicado. Já o termo “*delação*” é empregado quando se tratar de alguém que faz um comunicado de prática de um ato ilícito no qual, necessariamente, figura como

sujeito, geralmente sob a promessa de algum benefício, segundo o instituto da delação premiada.

Segundo a prescrição que emana do art. 74, § 2º, da CF/88, e por igual apropriada no art. 62, § 2º, da CE-SC/89, pela qual “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União [do Estado de Santa Catarina]”, tem-se que o termo “denúncia”, no âmbito dessas instituições, deve ser entendido como uma comunicação endereçada por qualquer integrante de uma das quatro categorias, constitucionalmente qualificadas como “parte legítima”.

A essas instituições é conferido o direito/dever, seja por motivo particular ou em defesa da sociedade, de denunciar a ocorrência de irregularidades, ilegalidades ou até mesmo de fatos criminosos, praticados por quaisquer agentes públicos estaduais ou municipais – no caso do Estado de Santa Catarina³³ –, a fim de que o Tribunal de Contas, por seus organismos e procedimentos regulamentares, proceda à competente apuração dos fatos. Se forem comprovadas práticas ilícitas, então o Tribunal irá aplicar as penalidades e providências cabíveis, inclusive informando o Ministério Público para a instauração do processo penal competente.

Para os Tribunais de Contas, é irrelevante se quem traz a informação de prática irregular no âmbito dos organismos públicos é partícipe ou não dos ilícitos denunciados. O que efetivamente importa é que os fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal sejam verdadeiros e, se possível, que contenham indícios que possam fornecer alguns elementos ainda não percebidos ou alcançados pelo Tribunal em seus procedimentos ordinários de auditorias e inspeção, e com isso contribuam para facilitar a devida apuração dos fatos irregulares indicados por parte dos órgãos de fiscalização.

³³ Atualmente, há 33 Tribunais de Contas estaduais e municipais, assim distribuídos: 22 deles examinam as contas de cada um dos Estados e ainda dos municípios desses Estados (com a exceção dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo); 4 Tribunais de Contas estaduais examinam apenas as contas estaduais, pois, nestes Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), há também Tribunais de Contas dos municípios, que examinam apenas contas municipais, mas são instituições mantidas pelos Estados. Há ainda a situação peculiar do Tribunal de Contas do Distrito Federal, entidade da Federação brasileira que, equivalendo a um Estado e, não podendo ser subdividida em municípios, leva seu Tribunal de Contas a examinar matérias comuns aos Estados e aos municípios, que, no caso, são todas do Distrito Federal. Além disso, há dois municípios (Rio de Janeiro e São Paulo) que têm seus próprios Tribunais de Contas como instituições dessas cidades (e não dos respectivos Estados), de modo que, nestes, os Tribunais de Contas estaduais examinam as contas do Estado e de todos os outros municípios, exceto de suas próprias capitais.

No afã de resguardar os direitos e as garantias individuais, previstos na Carta Magna, particularmente os direitos à honra e à imagem das pessoas, com o fim de salvaguardar tanto o denunciante quanto o denunciado, as leis orgânicas e os respectivos regimentos internos dos Tribunais de Contas, no tocante aos processos de denúncias, estabeleciam que se deveria dar tratamento sigiloso às denúncias formuladas até a decisão definitiva sobre a matéria. Inclusive, a identidade dos autores das denúncias deveria ser preservada, tal como se observa na Lei nº 8.443/1992³⁴, art. 53, § 3º, *verbis*: “A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, [...]”. Também no seu art. 55 ou no art. 122, RTC-11/91³⁵, *verbis*: “No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.”

Inobstante, esses dispositivos da Lei Orgânica do TCU foram objeto de declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.405-4 – Distrito Federal, considerando-se que, pelo informativo STF nº 332, a decisão foi lavrada nos seguintes termos:

Tendo em conta que a CF/88 assegura o direito de resposta, proporcional ao agravo, e a inviolabilidade à honra e à imagem das pessoas, possibilitando a indenização por dano moral ou material daí decorrente (art. 5º, V e X), o Tribunal, por maioria, deferiu mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União – que mantivera o sigilo quanto à autoria de denúncia oferecida perante aquela Corte contra administrador público – e declarou, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da expressão “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia”, constante do § 1º do art. 55 da Lei Orgânica daquele órgão, bem como do contido no disposto no Regimento Interno do TCU, no ponto em que estabelece a permanência do sigilo relativamente à autoria da denúncia. Considerou-se, na espécie, que, no sigilo por parte do Poder Público, impediria o denunciado de adotar as providências asseguradas pela Constituição na defesa de sua imagem, inclusive a de buscar a tutela judicial, salientando-se, ainda, o fato de que apenas em hipóteses excepcionais é vedado o direito das pessoas ao recebimento de informações perante os órgãos públicos (art. 5º, XXXIII). Vencido o Min. Carlos Britto, que indeferia a ordem – Lei nº 8.443/92, art. 55: “No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas até decisão definitiva sobre a matéria. § 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia” (BRASIL, 2003).

³⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>.

³⁵ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-11-1991.PDF>>.

Em decorrência dessa decisão do STF, os dispositivos inquinados de inconstitucionalidade foram suprimidos da Lei Orgânica do TCU. Também houve alterações da Lei Orgânica do TCE/SC³⁶, particularmente em seus arts. 65 e 66, que tratam sobre denúncia e representação³⁷.

Entretanto, em contrário ao posicionamento do STF, o “caráter sigiloso e reservado” foi o argumento utilizado pelo ex-conselheiro Otávio Gilson dos Santos e acolhido por maioria dos votos dos membros do Tribunal Pleno do TCE/SC para, em reunião administrativa realizada em 19 de agosto de 2008, indeferir “a solicitação do Sr. Celso Guerini, Auditor Fiscal de Controle Externo desta Corte de Contas, concernente à autorização de acesso e disponibilização de informações constantes do banco de dados do TCE, referentes aos processos de denúncias que tramitam [no TCE/SC] desde o ano de 1999”, para fins de “descrição e análise do projeto de pesquisa para o curso de Mestrado que tem por objetivo avaliar sobre a ‘Eficiência e a eficácia do Tribunal de Contas de Santa Catarina na apuração de processos de denúncias’”³⁸.

4.2.4 A ação do TCE/SC na apuração de denúncias

No concerto das diversas atribuições constitucionais afetas ao Tribunal de Contas do Estado, especificamente constitui objeto de avaliação da presente pesquisa a atribuição que está prevista no art. 62, § 2º, da CE/SC, onde textualmente figura que:

Art. 62 [...]

.....
 § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

³⁶ LC/SC nº 202/02. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Os dispositivos desta lei, no tocante à denúncia, suprimiram o “tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até a decisão definitiva sobre a matéria” e “quanto à autoria da denúncia”, segundo o que figurava no art. 74, caput e parágrafo único, da LC/SC nº 31, de 27 set. 1990.

³⁷ Segundo Brito do Lago (2008, p. 101), o Tribunal de Contas da Bahia ainda confere tratamento sigiloso à denúncia até ser proferida a decisão definitiva.

³⁸ Informações extraídas do Processo ADM 08/80013265, do TCE/SC, autuado em 18/07/2008 sob o Protocolo nº 14306/2008.

Por força dessa disposição, encontra-se legalmente assegurado, por expressa disposição na Carta Magna estadual, em consonância hierárquica com uma também expressa disposição que figura no texto da Carta Magna brasileira (art. 74, § 2º), o direito a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato como entes ou partes legítimas para, na forma da lei, comparecer perante o TCE/SC para apresentar denúncias sobre atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados por administradores públicos estaduais ou municipais.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a lei que estabeleceu a forma para o exercício desse direito é a Lei Complementar nº 202, de 15 de novembro de 2000, a qual dispõe que:

Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

§ 1º A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova e conter o nome legível e a assinatura do denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 2º Nos processos de denúncia, a ação do Tribunal de Contas restringir-se-á à apuração do fato denunciado, fundamentando-se na documentação disponível no Tribunal de Contas ou coletada *in loco* e na legislação vigente à época do fato.

§ 3º A denúncia, uma vez acolhida, somente será arquivada após efetuadas as diligências pertinentes e por decisão fundamentada do Tribunal Pleno.

§ 4º Na apuração dos fatos denunciados, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, se o dano apurado for de valor igual ou superior àquele previsto no § 2º do art. 10 desta Lei.

§ 5º Confirmada irregularidade grave, o Tribunal, após o trânsito em julgado da decisão, representará ao Ministério Público Estadual para os devidos fins ao Governador do Estado e à Assembleia Legislativa, se apurados no âmbito da administração estadual, e ao Prefeito Municipal e à Câmara de Vereadores, se no âmbito municipal, para conhecimento dos fatos.

Pelas disposições contidas neste artigo, transparece que as formalidades necessárias para formular denúncias perante o TCE/SC exigem que:

- refira-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCE;
- seja redigida em linguagem clara e objetiva;
- esteja acompanhada de indício de prova; e
- contenha o nome legível e a assinatura do denunciante, sua qualificação e seu endereço.

Uma vez protocolizada e autuada a denúncia no TCE/SC, o processo contendo os documentos deve ser encaminhado à diretoria técnica competente para fins de verificação do atendimento dos requisitos de admissibilidade suprarreferidos. Examinada essa preliminar, o processo é encaminhado ao conselheiro-relator, após ouvida a Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC, para, mediante despacho singular, decidir sobre o acolhimento da denúncia³⁹.

Se decidir pelo acolhimento da denúncia, o conselheiro-relator determinará as providências necessárias para a apuração dos fatos denunciados, no âmbito das instituições da esfera estadual ou municipal implicadas no processo. Tais providências podem ir desde uma simples diligência, para informações e manifestação do órgão ou responsável denunciado, até as inspeções e auditorias *in loco*, atividades estas que serão levadas a cabo pelas equipes técnicas designadas, cujo processo será presidido pelo conselheiro-relator.

Decidindo o conselheiro-relator pelo não acolhimento da denúncia, o processo deve ser submetido à deliberação do Tribunal Pleno, que poderá determinar ou não o arquivamento dessa denúncia.

De todos os trabalhos ou providências levadas a efeito pelas equipes técnicas do Tribunal, deve-se produzir relatórios e devidas comprovações nos autos. Uma vez constatada a existência de irregularidades, será assegurado aos denunciados ou responsáveis como também aos denunciantes o exercício do amplo direito de defesa, dando-lhes conhecimento da decisão. Concomitantemente, serão indicadas as medidas saneadoras e as sanções imputáveis aos responsáveis, implicando em multas e ressarcimentos aos cofres públicos do Estado ou dos municípios, conforme o caso.

Em havendo sido apuradas irregularidades graves, passado o prazo para a interposição de recurso, o Tribunal também deverá representá-las ao Ministério Público, bem como, se no âmbito da administração estadual, ao governador do Estado e à Assembleia Legislativa. Se, no âmbito municipal, ao prefeito e à câmara de vereadores.

³⁹ Cf. Resolução nº TC-05/2005, de 29 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES05_05.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2009.

4.2.5 Extinção da Diretoria de Denúncias e Representações (DDR)

Até fevereiro de 2007, o TCE/SC mantinha em sua estrutura organizacional uma diretoria que se constituía em unidade técnico-executiva com a finalidade específica e exclusiva para apurar fatos denunciados sobre irregularidades e ilegalidades por administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal.

A assim denominada Diretoria de Denúncias e Representações, pelos termos da Resolução N. TC-11/2002, de 23 de outubro de 2002, sucedânea da também outra diretoria concebida nesses moldes, detinha as seguintes competências:

- Art. 27 – Compete à Diretoria de Denúncias e Representações:
- I – realizar inspeções ou auditorias decorrentes de denúncias ou representações apresentadas ao Tribunal, na forma regimental;
 - II – instruir os processos de denúncia e representação;
 - III – planejar, coordenar e orientar as ações de fiscalização, em consonância com o plano de trabalho, as diretrizes estabelecidas pela Diretoria Geral de Controle Externo e as normas emanadas do Tribunal Pleno;
 - IV – elaborar e expedir atos processuais sob sua responsabilidade consistentes em:
 - a) ditação e audiência de responsável, determinadas por despacho do Relator;
 - b) diligência determinada por despacho do Relator;
 - c) diligência efetuada por iniciativa própria;
 - d) outros, relativos à sua área de atuação;
 - V – emitir notas técnicas sobre matéria de sua competência, realizar estudos e pesquisas, desenvolver técnicas e definir padrões para trabalhos de fiscalização e de avaliação de programas de governo;
 - VI – instruir os recursos de agravo interpostos contra decisão preliminar do Tribunal Pleno em processos relativos à área de atuação da Diretoria;
 - VII – apresentar relatórios mensais e anuais de suas atividades à autoridade competente; e
 - VIII – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

O conselheiro-presidente justificou as alterações processadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, nos termos da Resolução nº TC-10/2007⁴⁰, de 26 de fevereiro de 2007, a qual veio extinguir a DDR, alegando o propósito de atender melhor às demandas da sociedade. Também, a necessidade de concentração de esforços em certas áreas críticas do Tribunal, especificamente pelo motivo de encontrar soluções para enfrentar o elevado estoque de denúncias e representações, bem como para estabelecer critérios quanto à relevância e à prioridade para esse tipo de matéria e, desse modo, lograr uma atuação mais ágil e eficaz para a verificação de irregularidades que viessem a ser do conhecimento do

40 Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/resolucoes/2007>>.

Tribunal, via denúncias, representações ou fatos noticiados pela mídia (PACHECO, 2007b).

Também nos termos dessa resolução, as competências anteriormente previstas para a DDR foram diluídas e cumuladas como atividade acessória ou circunstancial entre as diversas outras principais e mais absorventes atribuições dos órgãos de controle, quais sejam: Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE), Diretoria de Controle dos Municípios (DMU); Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) e Diretoria de Atividades Especiais (DAE).

Essa alteração retrocedeu à sistemática de apuração de denúncias e representações que o Tribunal havia adotado até 1995, época em que ainda eram poucas as demandas por formulações de denúncias, segundo a prescrição inscrita no art. 74, §2º, da CF/88 e no art. 62, §2º, da CE/SC.

Não é possível encontrar coerência e nexo entre essa alteração estrutural promovida pelo TCE/SC e patrocinada pelo seu mesmo conselheiro-presidente, o qual, em apresentação aos anais do *Seminário internacional: Corrupção e Sociedade – O pensar, o querer, o fazer*, promovido pelo próprio Tribunal, em Florianópolis, de 27 a 29 de março de 2006, como parte das atividades comemorativas aos 50 anos de instalação do TCE/SC, asseverava que:

Na avaliação dos juristas e especialistas, palestrantes do evento, grande parte das alternativas passa por [...] **pesados investimentos em sistemas de controle** e punições severas [...].

A impunidade tem um papel relevante como grande causa da corrupção e de outros males sociais, econômicos e políticos brasileiros, aliada à tolerância, conivência, omissão e integração entre os órgãos constitucionalmente competentes.

A prática da corrupção está também conectada com a fragilidade e as facilidades que o sistema oferece. Está cada vez mais difícil encontrar partido político, poder, instituição ou segmento econômico imune ao vírus da corrupção. **É preciso fortalecer o controle externo**, eliminar a fraqueza dos sistemas de administração pública, dar transparência aos atos e estimular a participação do cidadão no controle social. (PACHECO, 2007a, p. 9, grifo nosso).

5 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Este capítulo contém a apresentação, a análise e a interpretação dos dados coletados no levantamento dos 248 processos de denúncia que compuseram a amostra definida para esta pesquisa, em consonância com as definições e fórmulas apresentadas na seção 4.5 deste trabalho.

5.1 EFICÁCIA/TEMPO NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS

5.1.1 Índice de resultância dos processos de denúncia no TCE/SC

Neste primeiro item, tendo-se por base os dados que figuram na Tabela 6 e utilizando-se a fórmula “Índice de resultância da apuração de processos de denúncia”, que figura no Quadro 21, será apresentada a resultância da apuração dos processos de denúncias, delimitado o período de janeiro de 2000 a 31 de julho de 2009, data-limite desta pesquisa. Por meio desse levantamento, buscou-se constatar qual era a situação do andamento dos 248 processos da amostra até a data-limite acima referida, se ainda estavam em trâmite ou se já tinham sido arquivados, ou ainda, se estavam em outra situação.

Tabela 6 - Situação do andamento dos processos de denúncia

ANO	EM TRÂMITE	ARQUIVADO	DESAUTUADO	EM COBRANÇA	ELIMINADO	REDISTRIBUÍDO	JULGAMENTO SOBRESTADO	TOTAL	ÍNDICE APURAÇÃO
2000	1	32	5	6	1	-	-	45	97,78%
2001	3	27	3	2	-	-	-	35	91,43%
2002	-	11	-	3	-	1	-	15	100,00%
2003	4	18	-	4	-	-	1	27	81,48%
2004	11	13	-	1	-	-	-	25	56,00%
2005	9	17	1	-	-	-	-	27	66,67%
2006	7	17	-	-	-	-	-	24	70,83%
2007	5	7	-	1	-	-	-	13	61,54%
2008	19	17	1	-	-	-	-	37	48,65%
TOTAL	59	159	10	17	1	1	1	248	75,81%
%	23,79	64,11	4,03	6,85	0,40	0,40	0,40	100,00	-

Fonte: elaboração do autor

Assim, pelos dados da Tabela 6, evidencia-se que, no período de janeiro de 2000 a 31 de julho de 2009, apenas 24,19% (60) dos processos da amostra ainda se encontravam em trâmite (59) ou com julgamento sobrestado (1). Assim, aplicando-se a primeira fórmula apresentada no Quadro 21, relativamente ao índice de resultância da apuração de processos de denúncia, no geral, de todos os processos da amostra, tem-se que o TCE/SC alcançou um índice de 75,81%.

Muito embora esse índice, de per si, possa ser considerado muito bom, para uma melhor avaliação é preciso que também se estabeleça um cotejamento com os demais índices que serão apresentados na sequência, inclusive apropriando-se que o lapso temporal de abrangência da pesquisa se estende por oito anos e seis meses – de janeiro de 2000 a julho de 2009.

Entrementes, na verificação particularizada ano a ano, tem-se que os anos de 2008 e 2004 foram os de menor resultância, respectivamente com 48,65% e 56,00%, enquanto que os processos autuados no ano de 2002 foram 100% apurados, seguidos pelos do ano de 2000, com 97,78%; 2001, com 91,43%; 2003, com 81,48%; 2006, com 70,83%; 2005, com 66,67%; e 2007, com 61,54%.

O baixo percentual de resolutividade dos processos referentes ao ano de 2008 é aceitável, considerando-se que o lapso temporal de apuração é inferior ao dos demais anos da pesquisa. Todavia, os processos do ano de 2004, cuja situação em 31 de julho de 2009 ainda acusava 44,00% (11) dos processos de denúncias ingressados naquele ano inconclusos de apuração, comportam justificadas indagações quanto aos motivos da demora na sua conclusão.

Muito embora os critérios de avaliação não coincidam exatamente, ainda assim a situação que transparece desses dados pode encontrar alguma correlação com a situação de trâmite de processos de denúncia do TCU.

Brasileiro (2007, p. 56-57), ao discorrer sobre a capacidade de apuração das denúncias apresentadas ao TCU, no período de 1998 a 2006, avaliando e analisando a quantidade de apreciação desses processos em comparação com a quantidade que é autuada anualmente, conclui que aquele Tribunal aprecia uma quantidade de denúncia menor do que é autuado anualmente e que há consequente formação de estoque de processos de denúncias pendentes de apreciação.

Também no TCE/SC, conforme será evidenciado nas seções que se seguem, em particular pela comprovação de que os processos de denúncia, em média, demandam uma tramitação de aproximadamente três anos, dos quais, em média,

quase nove meses apenas para a decisão de conhecimento ou admissibilidade dos requerimentos de denúncias apresentadas, então esse descompasso é causa de formação de estoques de processos de denúncias pendentes de apreciação. Todavia, tal fenômeno não se apresenta como algo significativo, em face da diminuição da quantidade de novos processos/ano de denúncia autuados no TCE/SC, segundo o que já se demonstrou no Gráfico 1, pelo que é verificado particularmente no período de 2000 a 2007, em contrário ao que se constatou no TCU, no período de 1998 a 2007, que registrou uma acentuada tendência de aumento da quantidade de processos de denúncias autuados (BRASILEIRO, 2007, p. 57).

5.1.2 Índice de apuração do tempo médio dos processos de denúncias

Na verificação do tempo médio da apuração de processos de denúncia, utilizando-se a segunda fórmula apresentada no Quadro 21, denominada “Índice do tempo médio da apuração de processos de denúncia”, considerando-se todos os processos da amostra a partir da data de início ou da protocolização do requerimento e dos documentos no TCE/SC até a data do arquivamento do respectivo processo ou até 31 de julho de 2009, prazo-limite de verificação do andamento dos processos da amostra, conforme os dados que figuram na Tabela 7, tem-se que, no geral, o tempo médio de apuração das denúncias foi de 989 dias.

Tabela 7 - Índice da média de dias utilizados na apuração dos processos de denúncias

ANO	PROCESSOS	Σ Dias	Md. Dias
2000	45	71.888	1.598
2001	35	34.877	996
2002	15	16.257	1.084
2003	27	31.632	1.172
2004	25	30.935	1.237
2005	27	25.155	932
2006	24	17.122	713
2007	13	6.361	489
2008	37	10.986	297
TOTAL	248	245.213	989

Fonte: elaboração do autor

Pela apuração particular de ano a ano, os processos autuados em 2000 apresentam a maior média de dias para a sua apuração, que foi de 1.598 dias. Já os processos autuados em 2008 acusam a menor média de dias de apuração (297), o que se constitui em um dado que deve ser tomado com reservas porque se deve ao fato de a pesquisa haver se estendido até 31 de julho de 2009, razão pela qual o interregno de tempo de apuração desses processos para os dois outros anos é mais reduzido. Por esse mesmo motivo, também a média de dias (489) relativa aos processos do exercício de 2007 deve ser vista com certa imprecisão.

Esses dados transparecem uma situação que comporta a possibilidade de diversos questionamentos avaliativos. Considerando-se que a morosidade ou a indefinição de prazos do TCE/SC são fatores que contaminam toda a perspectiva de alcance mínimo dos pretendidos objetivos de eficiência, eficácia e efetividade cogitados tanto pela cidadania quanto institucionalmente pelo próprio TCE/SC⁴¹, seja para fins de apuração de denúncias, seja para desincumbência das suas outras atribuições, é pertinente inquirir se 989 dias, em média, é um prazo longo demais ou não para corresponder a tais compromissos no tocante ao tempo médio para deslinde das denúncias que forem apresentadas ao Tribunal.

Muito embora não se deve desconsiderar que, especificamente nos processos de denúncias, cada caso se configura como uma situação *sui generis* em face das peculiaridades que inevitavelmente apresentam, ainda assim, ressalvadas algumas poucas exceções, é de se cogitar que esse prazo médio pode e deve ser reduzido sensivelmente. Na parte de considerações finais deste trabalho, serão alinhavadas algumas proposições a esse respeito.

Para mais esclarecimentos quanto ao tempo médio de resolução das denúncias, pode-se trazer neste tópico, e a título de comparar os resultados obtidos, outros pesquisadores quando do estudo de outros Tribunais de Contas. Assim, pelos dados da pesquisa de Brito do Lago (2008, p. 108-109), vê-se que quanto ao tempo médio de resolução de seus processos de denúncias, a situação verificada no TCE/SC assemelha-se à do TCE/BA, já que em seu relatório de pesquisa relativamente ao período de 2001 a 2007, quanto ao “tempo transcorrido para deliberação das denúncias em plenário” naquele Tribunal, assinala que

⁴¹ Em seu Plano Estratégico 2008-2011, o TCE/SC definiu como sua visão de futuro “ser reconhecido pela sociedade e pelos jurisdicionados, até 2011, como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, **tempestividade**, **celeridade** e uniformidade de suas decisões”. (SANTA CATARINA, 2007, p. 26, grifo nosso).

Das 107 denúncias apreciadas, 28, ou seja, 26%, levaram até um ano para concluir a instrução e julgamento pelo pleno [sic], quatro levaram entre um ano e dois correspondendo a 3% e 75, ou seja, 71%, levaram mais de dois anos para a conclusão desse procedimento. Ressalte-se que não são raras as que levaram mais de três anos para conclusão.

Outro exemplo é o estudo desenvolvido por Brasileiro (2007, p. 58-59), pelos dados que transparecem no Gráfico 2, ao certificar que o TCU conseguiu apreciar seus processos de denúncia em prazo médio de 475 dias, no período de 2000 a 2006. Inclusive, atesta-se que vem conseguindo responder mais rapidamente às denúncias que lhe são endereçadas, em face da tendência de redução desse prazo, ano a ano, visto que enquanto em 2002 fora de 586 dias, em 2006 foi de apenas 278 dias. Mesmo assim, com uma tendência crescente de demanda de denúncias que lhe foram remetidas. Todavia, indica-se que problemas relacionados à capacidade de apuração das denúncias poderão afetar essa relativa tempestividade de resposta à sociedade, alcançada pelo TCU nesses últimos anos.

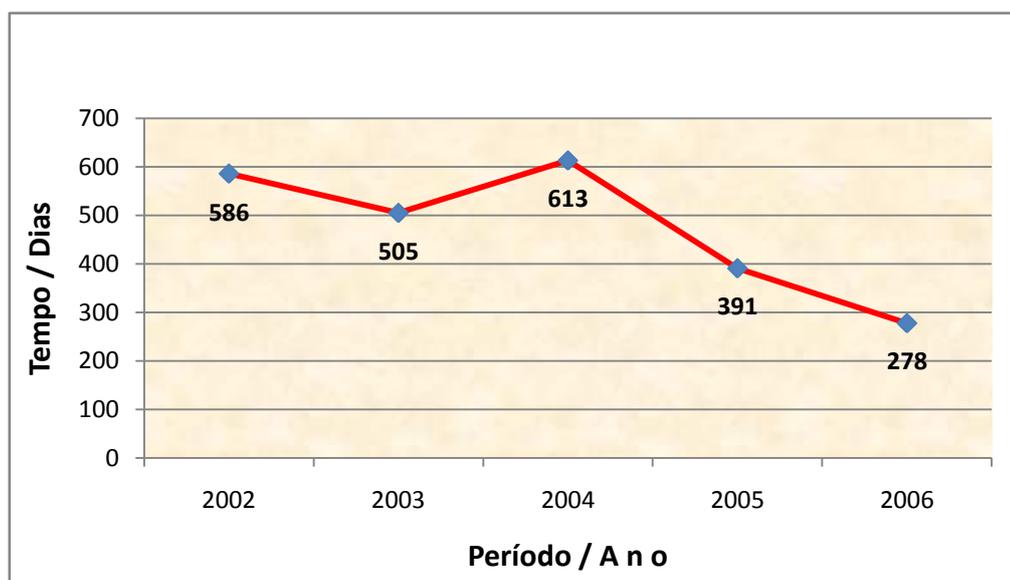


Gráfico 2 - Tempo médio de apreciação de denúncias no TCU
Fonte: adaptado de Brasileiro (2007, p. 59)

Voltando ao objeto de análise de nosso estudo, verifica-se que o TCE/SC, pelos dados da presente pesquisa, em média, no período de 2000 a 2008, necessitou de um prazo médio superior a duas vezes o prazo médio empregado pelo TCU nessa atividade. Além disso, ao contrário do que ocorreu no TCU, as denúncias endereçadas ao TCE/SC nesse período diminuíram sensivelmente, exceto em 2008, à vista dos dados já apresentados no Gráfico 1.

O TCE/SC, na efetiva consecução de sua almejada missão, visão de futuro e objetivos estratégicos, emoldurados em seu Plano Estratégico 2008-2011 (SANTA CATARINA, 2007), em especial quanto a “reduzir o tempo de análise e julgamento dos processos” referentes à apuração de denúncias, precisará avaliar criticamente essa sua atual *performance*.

A partir disso, fundado em novos paradigmas organizacionais de gestão mais consentâneos com as correntes do pensamento atual para e sobre a gestão da coisa pública, entre outros, como os indicados pelos diferentes autores colacionados na revisão bibliográfica deste trabalho – Novo Serviço Público e Governança Democrática (DENHARDT; DENHARDT, 2003); Eficácia organizacional (HALL, 2004), Coprodução do bem público (ROBERTS, 2004), Controle Social (MILESKI, 2007; SILVA, 2002, entre outros) e *Accountability* democrática (CAMPOS, 1990; ARAÚJO, 2001; ROCHA, 2007, entre outros), em que pese já haver adotado algumas iniciativas, entre as quais a instalação da sua ouvidoria, em 2009, o TCE/SC precisa incursionar e estabelecer ainda outras novas práticas institucionais, balizadas por indicadores e metas socialmente legitimados tanto por entidades e instituições quanto pela ampla maioria dos cidadãos catarinenses.

5.1.3 Índice de tempo médio da Fase 1: Admissibilidade

Para fins de se comprovar qual o tempo médio despendido pelo TCE/SC, particularmente quanto à admissibilidade dos processos de denúncias, nesta pesquisa definida como “Fase 1”, utilizou-se a terceira fórmula apresentada no Quadro 21.

Desse modo, computado o somatório de dias transcorridos de cada processo da amostra, da data de ingresso (protocolização) da denúncia até a data de decisão quanto ao conhecimento ou não da denúncia, ou seja, se o TCE/SC admitia ou não os pedidos que lhe foram demandados, ou até a data-limite desta pesquisa (31 de julho de 2009), divididos pela totalidade dos processos da amostra (248), certificou-se que, em média, o TCE/SC necessitou de 257 dias. Isso corresponde a aproximadamente nove meses.

Muito embora esta pesquisa não tenha se dedicado a levantar o conteúdo específico de cada uma das denúncias, mas em decorrência da experiência de dez anos que este autor acumulou nas funções técnicas de auditor fiscal de controle

externo junto à Diretoria de Denúncias e Representações, é possível afiançar que esse tempo é demasiado. Isso se deve à singeleza, à objetividade e aos poucos documentos – salvo raras exceções – que são necessários examinar para fins de se produzir um relatório acompanhado de uma proposta ao conselheiro-relator, pela admissibilidade ou não, por parte deste ou do Tribunal Pleno, no caso de decisão do conselheiro-relator pelo não acolhimento da denúncia⁴².

De outra parte, submetido esse prazo ao conhecimento e à crítica dos denunciantes, também de outros segmentos interessados pelo acompanhamento e pelas avaliações da *accountability* democrática, é pouco provável que o TCE/SC granjeie reconhecimento institucional com a necessidade de prazo médio tão dilatado para se desincumbir dessa tarefa, ainda preliminar, no desenlace das denúncias que lhe são demandadas.

Conforme será proposto ao final deste trabalho, à guisa de estabelecimento de um de seus indicadores de eficácia, recomendável também seria que a sensível redução desse tempo médio fosse estabelecida e alcançada nos próximos anos.

5.1.3.1 Apuração do nível de eficácia na Fase 1: Admissibilidade

Muito embora o TCE/SC ainda não tenha definido e adotado institucionalmente um indicador objetivo, estabelecendo qual é a sua meta e o tempo para a apuração de denúncias, quanto também para seus demais outros tipos de processos, conforme referido na seção 2.5.3 deste trabalho, ainda assim, pelos dados que figuram na Tabela 8 e no Gráfico 3, foi possível aferir os níveis de eficácia/tempo, especificamente na Fase 1 – Admissibilidade, mediante a utilização da fórmula apresentada na Tabela 3, tendo-se por referência os parâmetros de tempo estabelecidos no art. 43, da Resolução nº TC-09, de 11 de setembro de 2002⁴³.

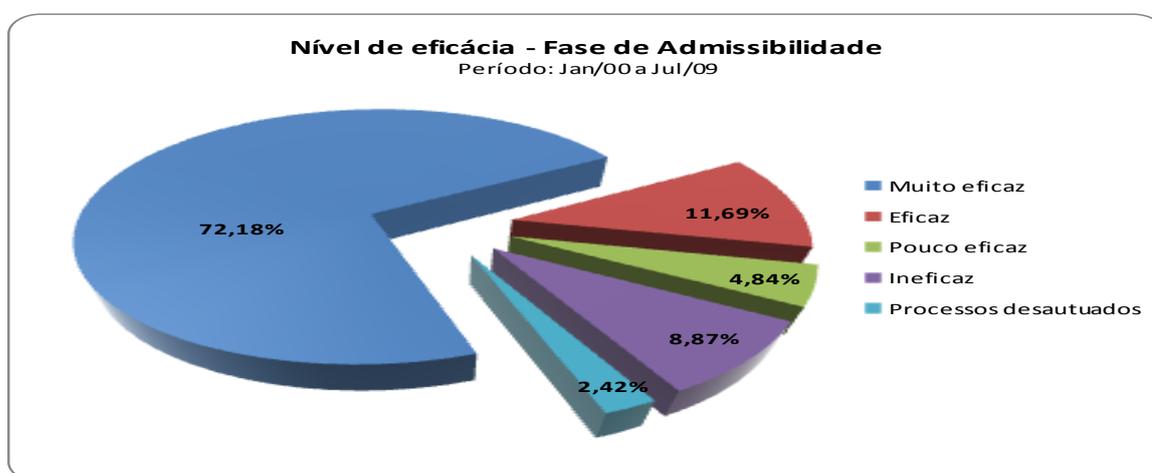
⁴² Cf. art. 96, §§ 1º a 3º da Resolução nº. TC-06/2001, com alterações da Resolução nº TC-05/2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/resolucoes>>.

⁴³ Estabelece procedimentos para recebimentos, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do TCE. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES09_02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2009.

Tabela 8 - Resultado da decisão de admissibilidade dos processos

TEMPO	INDICADOR DE EFICÁCIA	Qte. Processos	%	DIAS		
				Mín	Md	Máx
≤ 275 dd	Muito eficaz	179	72,18	3	120	273
= 276 a 443 dd	Eficaz	29	11,69	278	353	443
≥ 444 a 611 dd	Pouco eficaz	12	4,84	450	528	584
≥ 612 dd	Ineficaz	22	8,87	644	1255	3165
PREJUDICADO	Processos desautuados	6	2,42	1	1	1
TOTAL		248	100,00			

Fonte: elaboração do autor

**Gráfico 3** - Nível de eficácia da fase de admissibilidade

Fonte: elaboração do autor

De conformidade com os dados que figuram na Tabela 8, apurou-se que, para 72,18% (179) dos processos da amostra, o TCE/SC alcançou nível muito eficaz, posto que conseguiu decidir e consumir a primeira fase do processo, determinando pelo conhecimento ou não das denúncias apresentadas; em 11,69% (29), foi eficaz por haver despendido de 276 a 443 dias para consumir essa decisão; em 4,84% (12), foi pouco eficaz por haver despendido entre 444 a 611 dias; e, em apenas 8,87% (22), mostrou-se ineficaz, vez que despendeu de 644 até 3.165 dias para posicionar-se quanto ao conhecimento ou não das denúncias apresentadas, considerando a data-limite de apuração de 31 de julho de 2009.

Com base nesses dados, pode-se confirmar a assertiva deste autor quanto ao fato de ser demasiado o tempo médio de 257 dias, aproximadamente nove meses, para se processar a decisão quanto ao conhecimento (admissibilidade) ou não da denúncia. Vê-se que a maioria dos processos autuados (72,18%) foram

equacionados nessa fase em um prazo que variou de 3 dias no mínimo, 120 dias em média e 273 dias como o máximo.

Mesmo considerando-se alguma possível distorção nos dados coletados, especialmente nos registros referentes aos 22 processos (8,87%) cujo prazo de deslinde da fase de admissibilidade foi maior ou igual a 612 dias até 3.165 dias, que por isso se situaram no nível “ineficaz”, tem-se que é possível executar essa atividade com indicador e meta anual que estabeleça um máximo de 120 dias (quatro meses), no primeiro ano, para decrescer ano a ano até um máximo de 60 dias, ou ainda menos.

Em ocorrendo essa desejável celeridade, a partir dessa fase inicial, com pronta comunicação aos denunciante e à sociedade em geral, também a de um prazo médio para apuração e julgamento, no caso dos processos admitidos, é possível que isso venha a se constituir em estímulo e mobilização para que mais cidadãos e, também, principalmente sindicatos, associações e partidos políticos mais compareçam e confiem com demandas de suas denúncias ao TCE/SC.

5.1.4 Índice de tempo médio da Fase 2: Apuração/julgamento

Especificamente, também para se comprovar qual o tempo médio que o TCE/SC necessitou para executar as atividades relativas à apuração até o julgamento preliminar pelo Tribunal Pleno, nesta pesquisa definida como “Fase 2”, utilizou-se a quarta fórmula apresentada no Quadro 21.

No caso da presente pesquisa, o levantamento e o cálculo para fins de apuração deste índice circunscreveram-se apenas aos 131 processos da amostra, cuja decisão da Fase 1 – Admissibilidade fora pelo “conhecimento da denúncia”, para os quais então, conseqüentemente, determinou-se a adoção de providências às diretorias técnicas⁴⁴, à vista do descrito na seção 4.2.4 deste trabalho.

Assim, foi especificamente computado o somatório de dias transcorridos em cada um desses processos, desde a data de decisão de admissibilidade até a data

⁴⁴ Até fevereiro de 2007, conforme exposto na seção 4.2.5 deste trabalho, a determinação de cumprimento da decisão do Tribunal Pleno para fins de apuração de denúncia estava afeta à Diretoria de Denúncias e Representações. A partir desta data, nos termos da Resolução nº TC-10/2007, com a extinção desta Diretoria, a apuração técnica das denúncias mediante a pertinente execução de auditoria, inspeções ou outras providências passou ao encargo de todas as diretorias técnicas finalísticas do TCE/SC.

de decisão do seu respectivo julgamento preliminar, ou até a data-limite desta pesquisa (31 de julho de 2009), divididos pela quantidade de processos supramencionada (131), mediante utilização da quarta fórmula apresentada no Quadro 21, chegou-se ao tempo médio de 1.106 dias para a consecução da fase de apuração e julgamento (Fase 2).

Isso significa que o TCE/SC, em média, precisou de mais de três anos para levar a cabo as atividades de apuração, mediante realização de auditoria, inspeção, diligências, levantamentos ou outras, para fins de: instruir/apurar o processo; produzir um relatório de instrução e levá-lo ao conhecimento dos denunciados para garantia do contraditório e da ampla defesa; reinstruir o relatório de instrução/reinstrução; submeter o relatório e os autos ao conhecimento e parecer do MPE junto ao TCE/SC; encaminhar tanto o relatório de instrução/reinstrução quanto o parecer do MPE ao conselheiro-relator, para fins de elaboração de seu parecer e voto; e, finalmente, submeter o parecer e voto do conselheiro-relator ao julgamento preliminar da parte do Tribunal Pleno, a fim de que seja prolatada a decisão e julgamento.

Conforme restou assinalado e comentado nos itens precedentes, esse prazo médio afigura-se demasiado, tendo-se presente que a grande maioria dos casos de denúncia recai sobre pequenos municípios, com implicação de assuntos menos complexos e volumosos para se apurar, conforme será demonstrado nas seções que se seguem.

Desse modo, um julgamento preliminar que somente ocorre, em média, após o terceiro ano de tramitação, sem contar mais outros nove meses, em média, para se decidir sobre sua admissibilidade, conforme apurado na seção anterior, revela comprovada morosidade que, certamente, não se coaduna com a expectativa dos cidadãos, especialmente os autores da denúncia. Nem com a urgência e a gravidade de algumas situações, em que podem estar sob ameaça ou em comprovada malversação recursos públicos sob práticas de atos de improbidade administrativa, os quais precisam o mais rapidamente ser inspecionados ou auditados, com a deflagração das medidas administrativas e penais cabíveis, em salvaguarda aos recursos do erário público e dos soberanos interesses da coletividade.

5.1.4.1 Apuração do nível de eficácia na Fase 2: Apuração/julgamento

Em face da ausência no TCE/SC, até 2009, de um indicador estabelecendo uma meta e um tempo para fins de apuração de denúncia, também para as suas demais atividades, conforme referido nas seções 2.5.3 e 5.1.3.1 deste trabalho, ainda assim, pelos dados que figuram na Tabela 9 e no Gráfico 4 a seguir, conseguiu-se aferir os níveis de eficácia/tempo na Fase 2 – Apuração/julgamento mediante a utilização da fórmula apresentada na Tabela 4, tendo-se por referência os parâmetros de tempo estabelecidos no citado art. 43, da Resolução nº TC-09, de 11 de setembro de 2002.

Tabela 9 - Níveis de eficácia/tempo na fase de apuração/julgamento dos processos

Tempo	Nível	Qte. Processos	%	DIAS		
				Mín	Md	Máx
≤ 305 dd	Muito eficaz	22	16,79	2	187	293
= 306 a 503 dd	Eficaz	34	25,95	315	407	501
≥ 504 a 701 dd	Pouco eficaz	17	12,98	506	590	693
≥ 702 dd	Ineficaz	58	44,27	702	1410	3271
TOTAL		131	100,00	-	-	-

NOTA: Foram considerados os trinta e quatro processos ainda sem julgamento até a data de 31/07/09.

Fonte: elaboração do autor

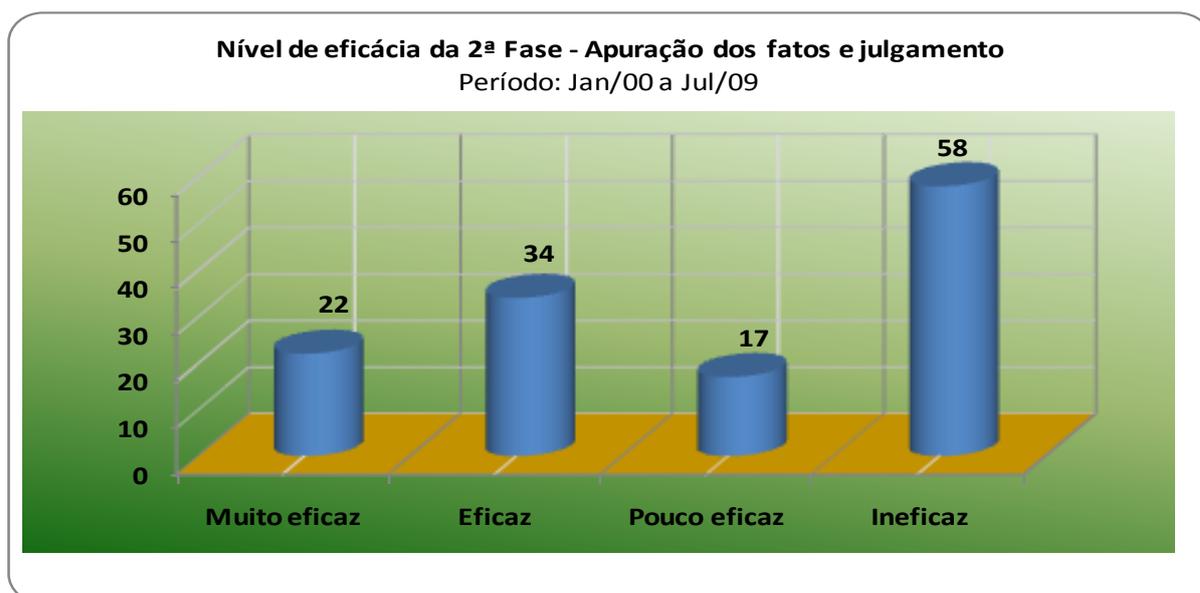


Gráfico 4 - Nível de eficácia da Fase 2: Apuração/julgamento

Fonte: elaboração do autor

Com base nos parâmetros de prazos e dados que figuram na Tabela 9, constatou-se especificamente nos 131 processos da amostra que, em 16,79% (22) desses processos, o nível obtido nos prazos de apuração e julgamento foi muito eficaz; em 25,95% (34), foi eficaz; em 12,98% (17), foi pouco eficaz; e, em 44,27% (58) dos casos, foi ineficaz.

Considerando-se os dados levantados, tem-se portanto que o TCE/SC, na apuração e no julgamento da maior parte dos seus processos de denúncias, mostra-se ineficaz ou pouco eficaz, visto que despendeu mais de 702 dias, o que corresponde a aproximadamente dois anos, até um máximo de 3.721 dias, o equivalente a dez anos, entre a data do recebimento até a data do julgamento preliminar dos processos que lhe foram demandados em denúncia.

É preciso assinalar que a medição desses prazos não deve ser tomada como encerramento ou arquivamento das demandas, visto que, em observância ao direito do contraditório e da ampla defesa, 23,79% (59) dos processos da amostra, até a data de 31 de julho de 2009, permaneciam sem decisão ou ainda em trâmite, em pendência de apreciação e julgamento de recursos contra a decisão prolatada pelo Tribunal Pleno, ou em razão de outra providência ou motivo, conforme pode ser constatado na Tabela 6.

5.1.4.2 Resultados dos julgamentos da Fase 2: Apuração/julgamento

Na verificação dos resultados dos julgamentos produzidos na Fase 2 – Apuração/julgamento, considerando-se as decisões proferidas no período de janeiro de 2000 até 31 de julho de 2009, data-limite desta pesquisa, dos 131 processos que foram submetidos a apuração e julgamento, transparecem diversas situações que são compiladas na Tabela 10 apresentada a seguir.

Tabela 10 - Resultados dos julgamentos: Fase 2: Apuração e julgamento

DECISÕES	Qte. Processos	%
Imputação de multa	44	33,59
Decisão não proferida até 31/07/09	34	25,95
Determinação de TCE > Implicação débitos	21	16,03
Improcedência da denúncia	16	12,21
Determinação de Audiência/Auditoria	3	2,29
Recomendações e/ou determinações	3	2,29
Arquivamento	2	1,53
Decisão não disponível no site TCE	2	1,53
Aguardar decisão judicial	1	0,76
Audiência	1	0,76
Desautuação do processo	1	0,76
Imputação de débito	1	0,76
Imputação de débito + multa	1	0,76
Ressalvar irregularidade apurada	1	0,76
TOTAL	131	100,00

Fonte: elaboração do autor

Pelos dados da Tabela 10, constatou-se que, em 33,59% (44), a decisão resultou apenas na imputação de multa aos gestores responsáveis⁴⁵; 25,95% (34) permaneciam sem decisão até a data de 31 de julho de 2009; para 16,03% (21) houve a determinação de tomada de contas especial (TCE)⁴⁶, em face de apuração de dano ao erário⁴⁷; 2,29% (3) tiveram determinação de audiência/auditoria; 2,29% (3) receberam recomendações e/ou determinações; para 1,53% (2), houve arquivamento da denúncia; para 1,53% (2), a decisão não estava disponível no site do TCE/SC; e para os outros 6 processos restantes, a decisão foi: aguardar decisão judicial (1); audiência (1); desautuação do processo (1); imputação de débito (1); imputação de débito e multa (1); e ressalvar a irregularidade apurada (1).

Os dados levantados comportam diversas considerações, a começar pelo fato de que a decisão de maior incidência limita-se à imputação de multa, cujo montante

⁴⁵ O montante das multas aplicadas nesses 44 processos e em mais um outro foi de R\$ 55.250,00.

⁴⁶ Trata-se de providência necessária a ser ordenada pelo Tribunal Pleno, consoante o prescrito nos arts. 10 e 65, § 4º, da LC/SC 202, de 15 de dezembro de 2000, quando da apuração dos fatos denunciados resultar configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade com comprovado dano ao erário, quando esse dano for igual ou superior a R\$ 4.000,00, para os anos 2001 e 2002, R\$ 10.000,00, de 2003 a 2007, e R\$ 20.000,00, a partir de 2008, conforme Decisões Normativas nº 01/2001, 01/2004 e 04/2007, disponíveis em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/intranet/legislacao/decisoes>>. Acesso em: 7 dez. 2009.

⁴⁷ Os danos apurados que resultaram em comprovação de dano ao erário, nesses 21 processos e em mais dois outros da amostra, correspondem ao montante de R\$ 2.027.233,32.

– apenas dos processos da amostra – foi da ordem de R\$ 55.250,00. Já para 16,03% (21), cujas decisões recaíram por determinação de TCE, em face de implicação de débitos, apurou-se um montante aproximado da ordem de R\$ 2.021.944,33.

Todavia, convém aduzir que essas decisões, na garantia do direito da ampla de defesa, ficaram sujeitas a recursos⁴⁸, as quais, uma vez reapreciadas posteriormente, ficam mantidas ou suprimidas total ou parcialmente. Na hipótese de que, dos processos da amostra, a decisão preliminarmente prolatada tenha sido mantida total ou parcialmente, em decisão definitiva, o Tribunal então determina que os responsáveis recolham aos cofres públicos a quantia correspondente à multa cominada e também os débitos que lhe tenham sido imputados.

Entretanto, para melhor cotejamento e comprovação acerca da imputação de multas e débitos decorrentes de todos os processos de denúncia apreciados anualmente, de conformidade com o que se demonstra na Tabela 11, atestou-se que o montante de multas e débitos decorrente de decisões preliminares do Tribunal Pleno em processos de denúncias, relativamente ao período de 2003 a 2008, foi de R\$ 515.693,48. Já quanto a decisões definitivas, no período de 2000 a 2008, exceto 2005, esse montante atingiu o valor de R\$ 2.093.752,59.

Tabela 11 - Multas e débitos em processos de denúncias com decisões preliminar e definitiva pelo Tribunal Pleno

ANO	DECISÃO PRELIMINAR			DECISÃO DEFINITIVA		
	MULTA	DÉBITOS	TOTAL	MULTA	DÉBITOS	TOTAL
2000	ND*	ND*	ND*	15.677,84	59.104,67	74.782,51
2001	ND*	ND*	ND*	13.356,98	379.709,04	393.066,02
2002	ND*	ND*	ND*	25.300,00	-	25.300,00
2003	9.050,00	-	9.050,00	47.892,12	233.142,95	281.035,07
2004	6.800,00	59.751,02	66.551,02	5.721,78	445.521,73	451.243,51
2005	2.469,65	382.222,81	384.692,46	ND*	ND*	ND*
2006	9.000,00	-	9.000,00	20.700,00	58.829,73	79.529,73
2007	21.500,00	-	21.500,00	14.650,00	294.899,10	309.549,10
2008	24.900,00	-	24.900,00	17.700,00	461.546,65	479.246,65
TOTAL	73.719,65	441.973,83	515.693,48	160.998,72	1.932.753,87	2.093.752,59

(*) Não divulgado

Fonte: TCE/SC – Relatório Anual de Atividades⁴⁹

⁴⁸ Essa prescrição figura na Lei Orgânica do TCE/SC, LC/SC nº 202, de 15 de dezembro de 2000, arts. 75 a 82. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2009.

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/atividades>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

Um esforço de análise dos montantes alcançados pelo TCE/SC, na apreciação preliminar ou definitiva de decisões em todos os processos de denúncia apurados no período de 2000 a 2008, para além do detalhe de ausência de informes completos a respeito no seu Relatório Anual de Atividades, também não deve tomar como de cobrança efetiva, líquida e certa, já que o procedimento de cobrança é de alçada da Procuradoria Geral do Estado e das dos municípios.

5.2 EFICÁCIA/CATEGORIAS DE AUTORES DAS DENÚNCIAS

Em face da prescrição constitucional contida nos citados arts. 74, § 2º, da CF/88, e art. 62, § 2º, da CE-SC/89, indicando expressamente os cidadãos, os partidos políticos, as associações e os sindicatos como as quatro categorias que podem figurar como “parte legítima” para apresentar denúncias perante os Tribunais de Contas, consoante o expresso nos objetivos e nas perguntas desta pesquisa, efetuou-se levantamento específico nos processos da amostra para fins de se identificar quais e quanto dessas categorias compareceram ao TCE/SC como autores de denúncias.

A empreitada, contudo, resultou dificultada e prejudicada. A uma, porque a presidência do TCE/SC, respaldada por decisão administrativa da maioria dos membros do Colegiado Pleno, em contrário ao voto do relator e apoiada na invocação do inconstitucional argumento do “caráter sigiloso e reservado”⁵⁰, indeferiu a solicitação deste autor para acesso e disponibilização de informações

⁵⁰ Esta expressão é utilizada para fins de salvaguardar o direito ao sigilo por parte do denunciante. Todavia, na exposição de motivos ao Projeto de Lei que alterou a Lei Orgânica do TCE/SC para a atual Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, essa garantia foi retirada, considerando a seguinte alegação: “8º) De acordo com o Projeto de Lei (arts. 65 e 66), a denúncia encaminhada ao Tribunal perde o caráter sigiloso, em observância ao princípio constitucional da publicidade do processo inserido do art. 5º, inciso LX, da Constituição Federal. A ação do Tribunal em matéria de denúncia deve restringir-se aos fatos denunciados, com a finalidade de dar celeridade ao processo, e os eventuais achados que não tiverem correlação com o objeto da denúncia serão investigados em processo específico (art. 65, § 2o).” Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2009. O sigilo da autoria da denúncia igualmente foi retirado, em virtude de declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 24.405-4), o Senado Federal (Resolução de nº 16/2006, publicado do DOU de 15/03/2006) suspendeu a manutenção do sigilo em relação à autoria de denúncia, garantido na Lei Orgânica (§ 1º do art. 55 da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992) e no Regimento Interno do TCU, conforme informação disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/denuncia_formalizacao>. Acesso em: 2 nov. 2009.

constantes do banco de dados do TCE/SC⁵¹. A duas, porque as anotações de indicação dos autores da denúncia que constam nos dados dos processos, passíveis de consulta pública no sítio eletrônico do TCE/SC por vezes inscrevem apenas os nomes dos autores, em outras, o nome da entidade, ou nada indica, apenas refere tratar-se de “informação sigilosa”, conforme se extrai das figuras que se seguem.

The screenshot shows the website of the Tribunal de Contas de Santa Catarina. The main content area is titled 'Consulta de Processos' and displays the following process details:

Dados do Processo	
Nº Processo:	00/065005520
Nº Protocolo:	33252
Ano:	2000
Tipo:	DEN - Denúncia
Assunto:	Denúncia de Suposta Irregularidade com a Prefeitura Municipal de Sao Joao do Sul
Sigla:	CMSJoaoSul
Unidade Gestora:	Câmara Municipal de São João do Sul
Relator:	Luiz Roberto Herbst
Lotação Atual:	Divisão de Protocolo
Finalidade:	Para as providências necessárias
Situação:	Desautuado
Grupo:	II

Below the table, the 'Interessado(s)' section is listed as:

- Interessado(s) (Identidade Preservada)
- Decisão

Other sections include 'Processos/Documentos Anexados' and 'Tramitação'. The footer of the page provides the address: Rua Búlcão Viana, 90 – Caixa Postal: 733 – Centro CEP: 88.020-160 – Florianópolis / SC – (48) 3221-3600 – © Copyright 2008 TCE.

Figura 6 - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Identidade Preservada”, em processo DEN-00/065005520

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>.

⁵¹ Cf. consta do Processo ADM 08/80013265, do TCE/SC, e pelos termos da declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.405-4 – Distrito Federal, pelo Informativo STF nº 332.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
Transparência e cidadania

Consulta de Processos

Dados do Processo

Nº Processo:	05/03902012
Nº Protocolo:	9835
Ano:	2005
Tipo:	DEN - Denúncia
Assunto:	Denúncia de Supostas Irregularidades praticadas no exercício/2005
Sigla:	PMS/Lima
Interessado:	Margarete Onofre Defrein
Unidade Gestora:	Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima
Relator:	José Carlos Pacheco
Lotação Atual:	Diretoria de Controle dos Municípios
Finalidade:	Arquivar
Situação:	Arquivado
Grupo:	II

Interessado(s)

- Interessado(s)
- Sessão
- Decisão

Processos/Documentos Anexados;

- Tramitação

Rua Búlcão Viana, 90 – Caixa Postal: 733 – Centro CEP: 88.020-160 – Florianópolis / SC – (48) 3221-3600 – © Copyright 2008 TCE

Figura 7 (a) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Física”, em processo DEN-05/03902012

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
Transparência e cidadania

Consulta de Processos

Interessado(s) do Processo

CPF/CNPJ	Tipo de Pessoa	Nome	Sigla
	Física	Margarete Onofre Defrein	
	Física	Elissandro Herdt	

Rua Búlcão Viana, 90 – Caixa Postal: 733 – Centro CEP: 88.020-160 – Florianópolis / SC – (48) 3221-3600 – © Copyright 2008 TCE

Figura 7 (b) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) “Pessoa Física”, em processo DEN-05/03902012

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
Transparência e cidadania

e-Sfinge | Certidão LRF | Processo On-line | Pauta das Sessões | Consulta de Processos | Decisões em Consulta | Diário Oficial Eletrônico

Consulta de Processos

Dados do Processo

Nº Processo:	08/001164300
Nº Protocolo:	2923
Ano:	2007
Tipo:	DEN - Denúncia
Assunto:	Denúncia contra a Prefeitura de Joinville. Cobrança ilegal de créditos tributários.
Símbolo:	PMJoinville
Interessado:	Maria Conceição Imóveis Ltda
Unidade Gestora:	Prefeitura Municipal de Joinville
Relator:	Gerson dos Santos Sicca
Lotação Atual:	Procuradoria Geral
Finalidade:	Emitir Parecer
Situação:	Autuado
Grupo:	II

- Interessado(s)
- Decisão
- Processos/Documentos Anexados;
- Tramitação

Rua Bulcão Yana, 90 – Caixa Postal: 733 – Centro CEP: 88.020-160 – Florianópolis / SC – (48) 3221-3600 – © Copyright 2008 TCE

Figura 8 (a) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) "Pessoa Jurídica", em processo DEN-08/001164300

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
Transparência e cidadania

e-Sfinge | Certidão LRF | Processo On-line | Pauta das Sessões | Consulta de Processos | Decisões em Consulta | Diário Oficial Eletrônico

Consulta de Processos

Interessado(s) do Processo

CPF/CNPJ	Tipo de Pessoa	Nome	Símbolo
971830000166	Jurídica	Maria Conceição Imóveis Ltda	

Rua Bulcão Yana, 90 – Caixa Postal: 733 – Centro CEP: 88.020-160 – Florianópolis / SC – (48) 3221-3600 – © Copyright 2008 TCE

Figura 8 (b) - Anotação do(s) interessado(s)/auto(es) "Pessoa Jurídica", em processo DEN-08/001164300

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>

Inobstante, pelos dados apresentados na Tabela 12 e no Gráfico 5 a seguir, esta pesquisa apurou que foram os cidadãos (65,73%) a categoria que mais subscreveu denúncias ao TCE/SC no período de 2000 a 2008. Sindicatos (4,84%), associações (2,42%) e partidos políticos (2,02%) fizeram poucas demandas de denúncias ao TCE/SC.

Tabela 12 - Categorias de autores das denúncias

AUTORES	PROCESSOS	%
CIDADÃOS	163	65,73
AGENTE PÚBLICO	23	9,27
IDENTIDADE PRESERVADA	20	8,06
EMPRESAS	19	7,66
SINDICATOS	12	4,84
ASSOCIAÇÕES	6	2,42
PARTIDOS POLÍTICOS	5	2,02
TOTAL	248	100,00

Fonte: elaboração do autor

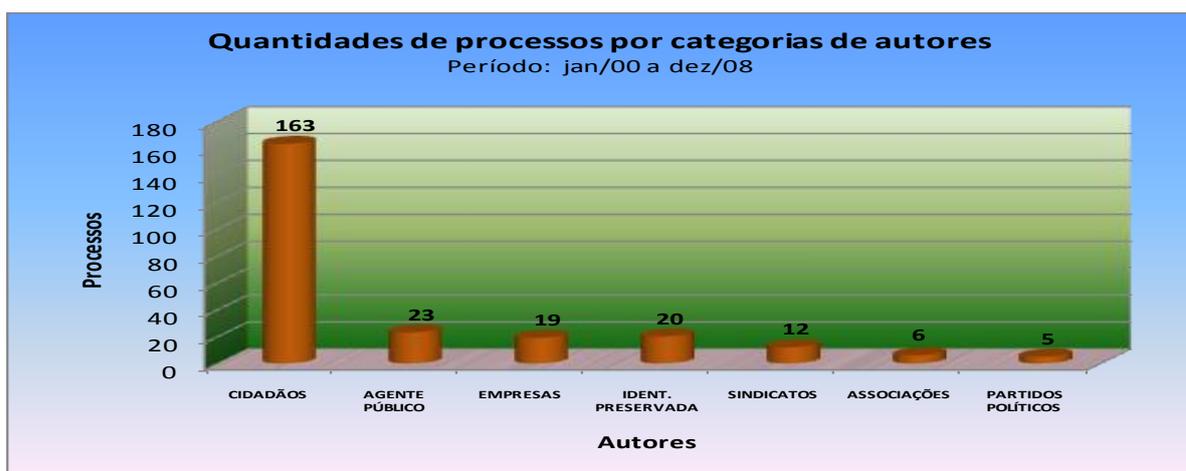


Gráfico 5 - Quantidade de processos por categorias de autores

Fonte: elaboração do autor

Em que pese às dificuldades para efetivação de um levantamento mais preciso acerca da categoria dos autores das denúncias no TCE/SC, a situação apurada permite indagações sobre a baixíssima iniciativa de partidos políticos, associações e sindicatos.

De um lado, isso pode caracterizar incompreensível falta de protagonismo da parte dessas entidades civis, que, por sua natureza e finalidades, inclusive em situações e momentos históricos de crises sociopolíticas agudas ou especialmente em casos de práticas lesivas aos cofres públicos, aqui em nosso Estado ou em

nosso país, decididamente estiveram na vanguarda de iniciativas em defesa dos interesses particulares ou coletivos dos cidadãos, notadamente contra maus gestores e práticas solapadores dos escassos dinheiros públicos.

De outro, essa realidade pode igualmente atestar o descrédito ou o desestímulo dessas entidades contra a atuação do TCE/SC pela desconfiança que possam ter contra suas sistemáticas, ou a incredulidade quanto aos resultados de eventuais demandas de denúncias que lhe venham a endereçar.

Pelos dados que se extrai da pesquisa de Brito do Lago (2008) relativamente a autores envolvidos nas denúncias ao TCE/BA, no período de 2001 a 2007, a situação apresenta-se com feições assemelhadas ao verificado aqui no TCE/SC, visto que se confirmou serem os cidadãos (46%) os principais autores de denúncias, “não revelada a identificação” (24%), pessoa jurídica (empresa) (20%), agentes políticos (9%) e sindicatos (1%). Destacou-se “a completa ausência dos sindicatos, associações e partidos políticos” (BRITO DO LAGO, 2008, p. 110).

Entrementes, pelos dados da pesquisa de Brasileiro (2007, p. 53-54) acerca do tipo de denunciante dos processos de denúncia apreciados pelo TCU, no período de 2002 a 2006, verificou-se uma situação que contrasta com a constatada no TCE/SC, posto que lá “[...] o instrumento de denúncia ao Tribunal é utilizado, em sua maior parte, por pessoas jurídicas (partidos políticos, sindicatos ou associações)”. E que, “[...] após a decisão do STF, em dezembro de 2003, de suspender o sigilo em relação ao autor da denúncia no TCU, houve uma diminuição na apresentação de denúncias por pessoas físicas e um aumento das denúncias apresentadas por pessoas jurídicas”.

5.3 EFICÁCIA/TIPOS DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS DENUNCIADAS E LOCALIZAÇÃO

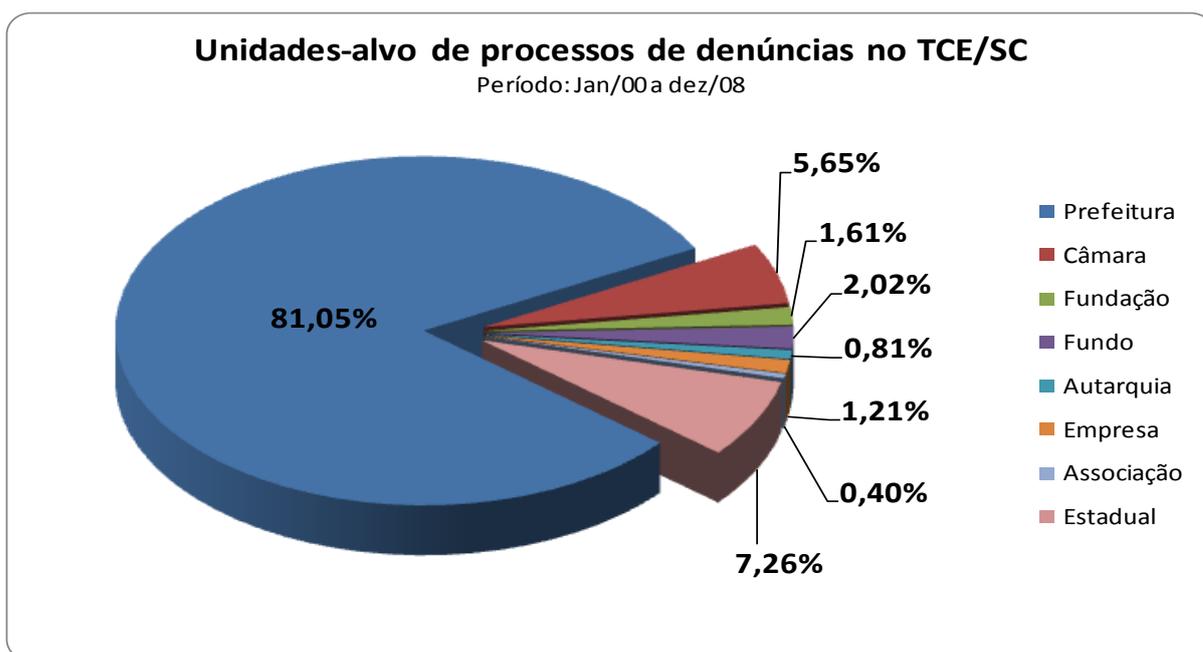
No levantamento para fins de se aferirem quais tipos de unidades administrativas entre as mais de 1.600 do âmbito municipal e as mais de 100 do âmbito estadual, de conformidade com as especificações que figuram na Tabela 5⁵², foram alvo de denúncias no TCE/SC, no período de 2000 a 2008, pelos dados extraídos dos processos da amostra, certificou-se o que é apresentado na Tabela 13 e no Gráfico 6 que se seguem.

⁵² Vide seção 4.2.2 deste trabalho.

Tabela 13 - Tipos de unidades-alvo das denúncias

ÂMBITO	UNIDADE	ANO									TOTAL	%
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Municipal	Prefeitura	34	29	8	25	22	22	22	9	30	201	81,05
	Câmara	6	2	5						1	14	5,65
	Fundação		1		1	1				1	4	1,61
	Fundo	3								2	5	2,02
	Autarquia			1			1				2	0,81
	Empresa		1					2			3	1,21
	Associação									1	1	0,40
SUBTOTAL		43	33	14	26	23	25	22	9	35	230	92,74
Estadual	Gabinete Governador	1					2				3	1,21
	Secretaria					1		2	1		4	1,61
	Fundação		1	1		1			1		4	1,61
	Fundo										0	0,00
	Autarquia	1			1				1	1	4	1,61
	Empresa		1							1	2	0,81
	Federação								1		1	0,40
SUBTOTAL		2	2	1	1	2	2	2	4	2	18	7,26
TOTAL		45	35	15	27	25	27	24	13	37	248	100,00

Fonte: elaboração do autor

**Gráfico 6** - Percentual de denúncias por unidades municipais e estaduais

Fonte: elaboração do autor

Pelos dados acima apresentados, tem-se a seguinte confirmação: no geral, dos 248 processos da amostra, 230 (92,74%) referem-se a denúncias direcionadas contra unidades administrativas municipais, dos quais as Prefeituras (81,05%) foram o principal alvo. As Câmaras Municipais se constituíram no segundo principal alvo (5,65%). Os demais poucos casos direcionaram-se a outros entes municipais: fundos (2,02%), fundações (1,61%), empresas (1,21%), autarquias (0,81%) e uma associação (0,40%).

No âmbito das unidades administrativas estaduais, somente 18 processos foram encontrados na amostra, representando 7,26%, com a seguinte implicação de incidência: secretarias (1,61%), fundações (1,61%), autarquias (1,61%), gabinete do governador (1,21%), empresa (0,81%) e federação (0,40%).

Esses dados permitem apurar que, de cada dez denúncias apresentadas, nove estão voltadas para unidades administrativas da esfera municipal, principalmente contra supostos atos de irregularidade praticados pelos titulares do Executivo municipal.

No levantamento acerca das localidades cujas unidades municipais foram objeto de denúncias, no período de 2000 a 2008, pelos dados demonstrados na Tabela 14, apurou-se que o município de Imbituba foi alvo de 53 (23,04%) processos de denúncia, seguido por: Capinzal, com 8 (3,48%); Campos Novos, com 7 (3,04%); Jaraguá do Sul, Laguna e São José, 6 processos cada (7,83%); Brusque, Florianópolis, Jacinto Machado e São Pedro de Alcântara, com 4 processos cada (6,96%); Balneário Arroio do Silva, Biguaçu, Caçador, Chapecó, Curitibanos, Jardinópolis e Joinville, com 3 processos cada (9,10%); vinte e seis outros municípios, com 2 processos cada (22,62%); e cinquenta e cinco outros municípios, com apenas 1 processo cada (23,65%).

Tabela 14 - Quantidade/ano de denúncias em unidades administrativas municipais por localidade

(continua)

LOCALIDADE	ANO									TOTAL	%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
IMBITUBA	5	16	1	8	10	5	2		6	53	23,04
CAPINZAL	2			4	2					8	3,48
CAMPOS NOVOS	5	1							1	7	3,04
JARAGUÁ DO SUL			2	1		1	1	1		6	2,61
LAGUNA	1		1			1	2		1	6	2,61
SÃO JOSÉ	1		1				1		3	6	2,61
BRUSQUE		2			1		1			4	1,74
FLORIANÓPOLIS			1	1		2				4	1,74
JACINTO MACHADO	2	1	1							4	1,74
SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	1		1					1	1	4	1,74
BAL. ARROIO DO SILVA	3									3	1,30
BIGUAÇU		2		1						3	1,30
CAÇADOR							1	1	1	3	1,30
CHAPECÓ					1		1	1		3	1,30
CURITIBANOS				2					1	3	1,30

Tabela 14 - Quantidade/ano de denúncias em unidades administrativas municipais por localidade

(continuação)

LOCALIDADE	ANO									TOTAL	%
	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000		
JARDINÓPOLIS	1	2								3	1,30
JOINVILLE		1					1		1	3	1,30
ANCHIETA								2		2	0,87
ARARANGUÁ						1			1	2	0,87
BAL. CAMBORIÚ					1				1	2	0,87
BLUMENAU				1	1					2	0,87
BRAÇO DO NORTE	2									2	0,87
CALMON						1	1			2	0,87
CAPÃO ALTO									2	2	0,87
CERRO NEGRO	1								1	2	0,87
CORONEL FREITAS	2									2	0,87
GOV. CELSO RAMOS	1				1					2	0,87
IMARUÍ	1		1							2	0,87
IPUAÇU		1			1					2	0,87
ITAIÓPOLIS	2									2	0,87
ITAJAÍ			1						1	2	0,87
ITAPEMA				2						2	0,87
LEBON RÉGIS			1						1	2	0,87
NAVEGANTES	1			1						2	0,87
NOVA TRENTO						1	1			2	0,87
OURO VERDE	2									2	0,87
PENHA							1		1	2	0,87
RIO DO SUL		1						1		2	0,87
ROMELÂNDIA						1			1	2	0,87
SANTA CECÍLIA						1	1			2	0,87
SÃO BENTO DO SUL		1		1						2	0,87
SÃO JOÃO DO SUL	1		1							2	0,87
SEARA						1	1			2	0,87
ABDON BATISTA		1								1	0,43
ABELARDO LUZ									1	1	0,43
ÁGUAS DE CHAPECÓ						1				1	0,43
ANGELINA							1			1	0,43
ARAQUARI						1				1	0,43
BAL. BARRA DO SUL							1			1	0,43
BAL. PIÇARRAS	1									1	0,43
BARRA VELHA							1			1	0,43
BOM JARDIM DA SERRA							1			1	0,43
BOM JESUS								1		1	0,43
BOM RETIRO				1						1	0,43
CAMBORIÚ						1				1	0,43
CAMPO ERÊ									1	1	0,43

Tabela 14 - Quantidade/ano de denúncias em unidades administrativas municipais por localidade

(continuação)

LOCALIDADE	ANO									TOTAL	%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
CELSO RAMOS	1									1	0,43
CORUPÁ								1		1	0,43
CRICIÚMA						1				1	0,43
ENTRE RIOS		1								1	0,43
FRAIBURGO				1						1	0,43
GASPAR				1						1	0,43
GRÃO PARÁ					1					1	0,43
IBIRAMA		1								1	0,43
IÇARA							1			1	0,43
INDAIAL									1	1	0,43
IRATI		1								1	0,43
ITAPIRANGA						1				1	0,43
ITAPOÁ							1			1	0,43
JAGUARUNA					1					1	0,43
MAFRA		1								1	0,43
MARAVILHA	1									1	0,43
MIRIM DOCE						1				1	0,43
MORRO GRANDE									1	1	0,43
NOVA ERECHIM	1									1	0,43
PAINEL			1							1	0,43
PALMEIRA						1				1	0,43
PASSO DE TORRES	1									1	0,43
PORTO BELO									1	1	0,43
POUSO REDONDO	1									1	0,43
PRAIA GRANDE						1				1	0,43
QUILOMBO	1									1	0,43
SALTINHO									1	1	0,43
SÃO BERNARDINO									1	1	0,43
SÃO BONIFÁCIO	1									1	0,43
SÃO MIGUEL DO OESTE	1									1	0,43
SÃO TIAGO DO SUL									1	1	0,43
STA. ROSA DE LIMA						1				1	0,43
STA. TEREZINHA				1						1	0,43
TAIÓ									1	1	0,43
TIMBÓ									1	1	0,43
TIMBÓ GRANDE					1					1	0,43
TURVO					1					1	0,43
UNIÃO DO OESTE									1	1	0,43
VARGEM						1				1	0,43

Tabela 14 - Quantidade/ano de denúncias em unidades administrativas municipais por localidade

LOCALIDADE	ANO									(conclusão)	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	%
XANXERÊ					1					1	0,43
ZORTÉA							1			1	0,43
TOTAL	43	33	14	26	23	25	22	9	35	230	100,00

Fonte: elaboração do autor

Levando-se em consideração a quantidade de 293 municípios existentes no Estado de Santa Catarina, no período de alcance desta pesquisa, em cotejamento com a quantidade de apenas 98 entre aqueles municípios da amostra, que foram alvo de um ou mais processos de denúncias, tem-se que a maioria dos municípios catarinenses não mereceu o acionamento em processo de denúncia encaminhado ao TCE/SC. À exceção de Imbituba e de dezesseis outros municípios que sofreram de três a oito processos, os outros 81 sofreram um ou dois processos.

De outra parte, a apuração dessa particularidade evidenciou que é pequena a quantidade de processos de denúncias contra organismos da esfera estadual, que ficaram reduzidos a apenas 18 (7,26%). E, ainda assim, não apareceu nenhum processo de denúncia que tivesse por alvo de irregularidade o próprio Tribunal de Contas do Estado, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público Estadual, entre as mais de cem unidades ou órgãos da administração pública estadual jurisdicionalmente submetidos à atuação do controle externo pelo TCE/SC.

Essa situação, associada com também outra, pelos dados que se apresenta na Tabela 2 e no Gráfico 1 deste trabalho⁵³, onde se atesta que a quantidade de processos de denúncias apresentados ao TCE/SC no período de 2000 a 2008 mostra acentuada linha decrescente, ano a ano, exceção feita ao ano de 2008, sem que, no âmbito da sociedade, pelas informações dos veículos da mídia, ainda se sucedem e se avolumam continuadas notícias de malversação de recursos públicos, em todos e quaisquer órgãos, nos organismos estaduais e municipais, de quaisquer de seus poderes⁵⁴. Tudo isso se presta a corroborar a certificação de que, de fato,

⁵³ Vide seção 3.4.

⁵⁴ Em editorial no Diário Catarinense, sob o título *Crer no Brasil*, afirma-se que: “O ano que se encaminha para o final foi marcado por tantos escândalos na política e na administração pública que os brasileiros têm motivos de sobra para preocupação com a próxima campanha eleitoral. [...] Só para ficarmos com exemplos recentes, basta ver o descontrole da Assembleia Legislativa gaúcha, que estava pagando salários e bonificações irregulares para 29 pessoas, ou a **crise de Santa Catarina**,

essa realidade circunscreve-se no formalismo apontado por Riggs (1968), posto que se atesta a ocorrência de uma discrepância entre o prescritivo e os fatos, entre as práticas e as demandas reais.

5.3.1 Mesorregiões dos organismos municipais alvo de denúncias

Fazendo-se um detalhamento da localização das unidades administrativas consideradas alvo das denúncias, pelos dados demonstrados na Tabela 15 e no Gráfico 7, apresentados na sequência, no âmbito das seis mesorregiões do Estado de Santa Catarina (Figura 9), verifica-se que a maior demanda situa-se em municípios da mesorregião Sul Catarinense (36,09%), com 15,02% dos municípios do Estado de Santa Catarina. A segunda maior incidência é no Oeste Catarinense (21,74%), que possui proporcionalmente a maior quantidade de municípios do Estado (40,27%). A terceira é no Vale do Itajaí (12,61%), mesorregião integrada por 18,43% dos municípios do Estado. A quarta é na mesorregião Serrana (10,43%), que conta com 10,24% dos municípios do Estado. A quinta é a da Grande Florianópolis (10,00%), integrada por 7,17% dos municípios do Estado. A última é a mesorregião Norte Catarinense (9,13%), com 8,87% dos municípios do Estado.

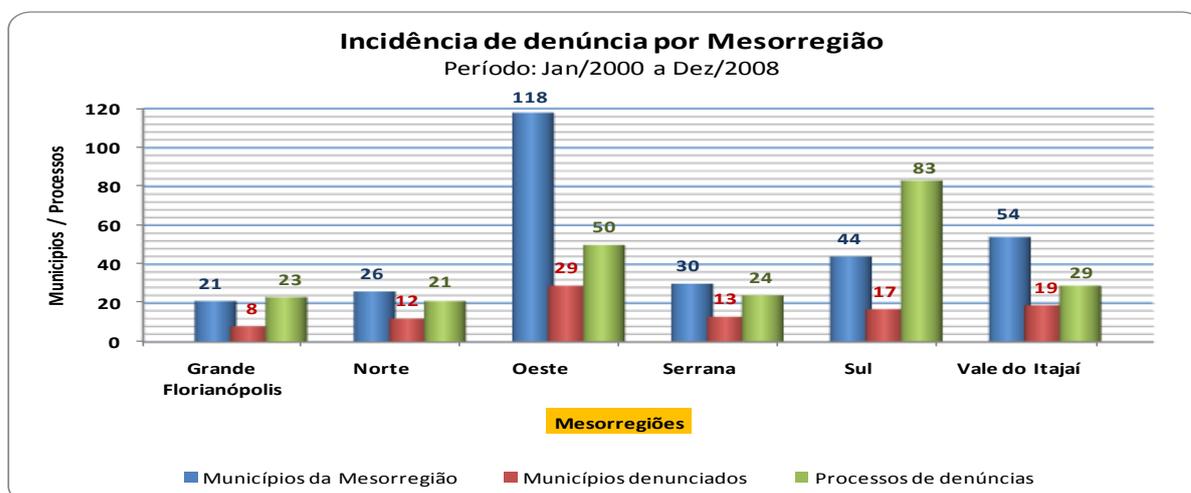


Figura 9 - Mesorregiões do Estado de Santa Catarina

Tabela 15 - Municípios por mesorregiões com incidência de denúncias no TCE/SC

MESORREGIÃO	MUNICÍPIOS	%	MUNICÍPIOS DENUNCIADOS	%	QTE. PROC. DENÚNCIA	%
1. Grande Florianópolis	21	7,17	8	8,16	23	10,00
2. Norte	26	8,87	12	12,24	21	9,13
3. Oeste Catarinense	118	40,27	29	29,59	50	21,74
4. Serrana	30	10,24	13	13,27	24	10,43
5. Sul Catarinense	44	15,02	17	17,35	83	36,09
6. Vale do Itajaí	54	18,43	19	19,39	29	12,61
TOTAL	293	100,00	98	100,00	230	100,00

Fonte: elaboração do autor

**Gráfico 7** - Municípios por mesorregiões com incidência de denúncias no TCE/SC

Fonte: elaboração do autor

Com base nos dados expostos, é possível confirmar que se verifica relativa correlação entre a quantidade de processos de denúncias com a quantidade de municípios por mesorregião. Todavia, há alguma tendenciosidade ou imprecisão, particularmente no tocante à mesorregião Sul Catarinense, que figura como a primeira entre as seis, com 36,09%, com a maior incidência na quantidade de processos de denúncias demandados ao TCE/SC, no período de 2000 a 2008. Nela se situa o município de Imbituba, contemplado individualmente com 23,04% (53) dos processos da amostra, enquanto que uma quantidade tão elevada de denúncias não ocorreu em qualquer outro município.

Entrementes, pelos dados que figuram na Tabela 16 e no Gráfico 8 a seguir, pela quantidade populacional dos 293 municípios catarinenses, tem-se que a maior parte das denúncias recaiu sobre organismos municipais, dos quais a quase

totalidade incidu sobre suas prefeituras. Pelo levantamento do estrato populacional desses municípios *versus* a respectiva quantidade de denúncias, ficou evidenciado que a maior incidência de processos de denúncias – 25,65% (59) – ocorreu nos municípios com 35 a 40 mil habitantes. Em segundo lugar, os municípios com até 5 mil habitantes – 15,65% (36), seguidos pelos da faixa acima de 100 mil habitantes - 11,74% (27); 10 a 15 mil habitantes – 9,13% (21); 5 a 10 mil habitantes – 7,83% (18); 20 a 25 mil habitantes – 5,65% (13); 15 a 20 mil habitantes – 5,22% (12); 30 a 35 mil habitantes – 4,78% (11); e, todos os demais, com população entre 50 e 100 mil habitantes – 14,35% (25).

Tabela 16 - Denúncias *versus* estrato populacional dos municípios denunciados no TCE/SC

Estrato População			Qte. Municípios em SC*	%	Qte. Municípios Denunciados**	%	Qte. Proc. Denúncia	%
001	—	5.000	105	35,84	26	26,53	36	15,65
5.001	—	10.000	77	26,28	14	14,29	18	7,83
10.001	—	15.000	36	12,29	13	13,27	21	9,13
15.001	—	20.000	18	6,14	9	9,18	12	5,22
20.001	—	25.000	13	4,44	4	4,08	13	5,65
25.001	—	30.000	4	1,37	0	0,00	0	0,00
30.001	—	35.000	5	1,71	4	4,08	11	4,78
35.001	—	40.000	5	1,71	4	4,08	59	25,65
40.001	—	45.000	2	0,68	1	1,02	1	0,43
15.001	—	50.000	3	1,02	2	2,04	7	3,04
50.001	—	55.000	5	1,71	5	5,10	6	2,61
55.001	—	60.000	3	1,02	3	3,06	6	2,61
60.001	—	65.000	1	0,34	1	1,02	2	0,87
65.001	—	70.000	1	0,34	0	0,00	0	0,00
70.001	—	75.000	1	0,34	1	1,02	3	1,30
75.001	—	80.000	1	0,34	1	1,02	2	0,87
80.001	—	85.000	0	0,00	0	0,00	0	0,00
85.001	—	90.000	1	0,34	1	1,02	4	1,74
90.001	—	95.000	0	0,00	0	0,00	0	0,00
95.001	—	100.000	2	0,68	1	1,02	2	0,87
Acima de 100.001			10	3,41	8	8,16	27	11,74
TOTAL			293	100,00	98	100,00	230	100,00

NOTA: (*) utilizadas as projeções populacionais do IBGE, de 5.958.266 habitantes para o Estado de Santa Catarina, para o ano de 2006; (**) Computados somente os processos com incidência de denúncias em unidades da esfera municipal.

Fonte: elaboração do autor

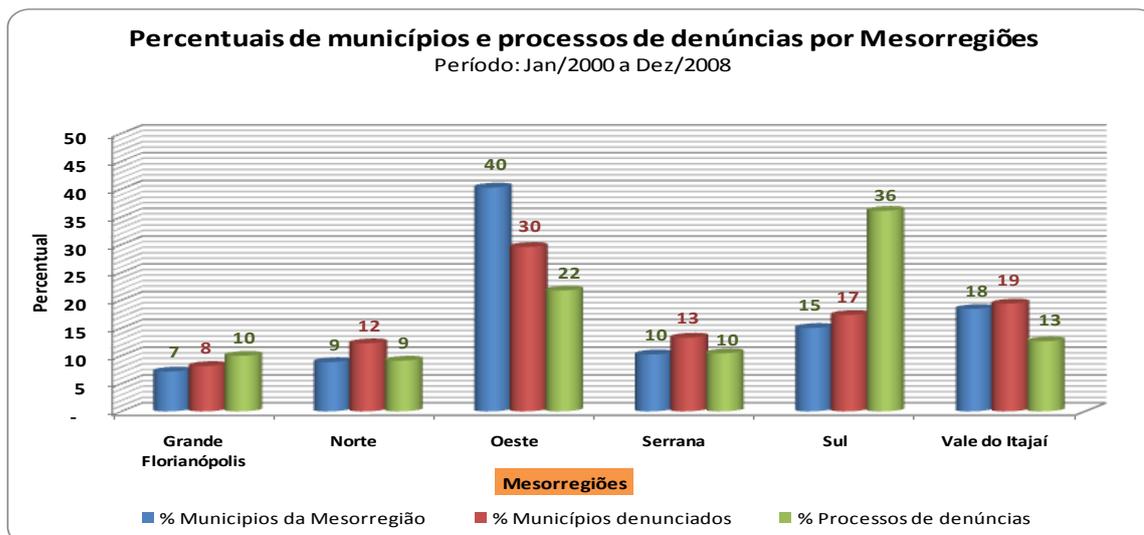


Gráfico 8 - Percentuais de municípios e processos de denúncias por mesorregiões
Fonte: elaboração do autor

5.4 EFICÁCIA/TAXA DE ADMISSIBILIDADE

De conformidade com os dados apresentados na Tabela 17 e no Gráfico 9 abaixo, apurou-se que 52,82% (131) dos processos da amostra foram conhecidos (admitidos) pelo TCE/SC; 39,52% (98) não foram conhecidos; 3,23% (8) foram desautuados⁵⁵; 2,82% (7) ainda se encontravam em processo de admissibilidade, até a data de 31 de julho de 2009; 0,81% (2) foi arquivado; 0,80% apresentava-se sem decisão associada (1) e com determinação de tomada de conta especial pela prefeitura (1).

Tabela 17 - Resultado da decisão de admissibilidade dos processos

DECISÃO DE ADMISSIBILIDADE	PROCESSOS		TOTAL	%
	MUNICIPAL	ESTADUAL		
CONHECER DA DENÚNCIA	124	7	131	52,82
NÃO CONHECER DA DENÚNCIA	90	8	98	39,52
DESAUTUADA	6	2	8	3,23
EM PROCESSO DE ADMISSIBILIDADE	6	1	7	2,82
ARQUIVAMENTO	2	-	2	0,81
SEM DECISÃO ASSOCIADA	1	-	1	0,40
DETERMINAR TCE P/ PREFEITURA	1	-	1	0,40
TOTAL	230	18	248	100,00

Fonte: elaboração do autor

⁵⁵ Trata-se de processos que, após haverem sido autuados como do tipo DEN (Denúncia), acabaram por ser modificados, visto que os documentos foram anexados a outros processos da unidade denunciada, também em trâmite no TCE/SC.

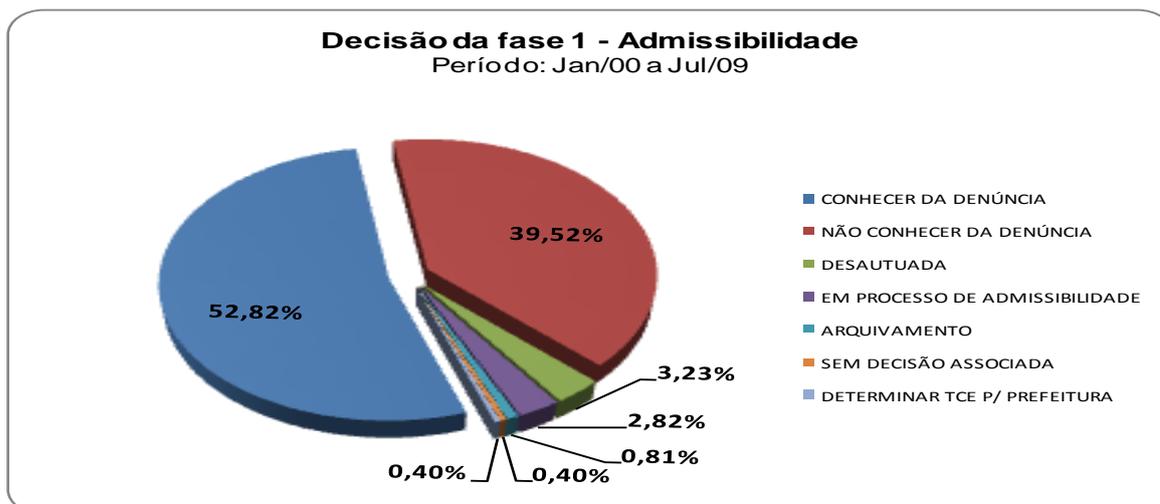


Gráfico 9 - Decisão da fase de admissibilidade
Fonte: elaboração do autor

Pelos dados levantados, aplicando-se a fórmula que figura no Quadro 25, conforme as definições operacionais da pesquisa apresentadas na seção 3.5 deste trabalho, à vista dos dados assinalados na Tabela 18, tem-se confirmado que a taxa de admissibilidade/ano das denúncias na média geral do período estudado é de 52,82%, sendo que a melhor taxa/ano é a de 2000 (77,78%) e a pior, de 2001 (34,29%).

Tabela 18 - Taxa de admissibilidade/ano dos processos de denúncia

ANO	DENÚNCIAS ADMITIDAS	PROCESSOS AMOSTRA	TAXA ADM./ANO
2000	35	45	77,78
2001	12	35	34,29
2002	9	15	60,00
2003	13	27	48,15
2004	16	25	64,00
2005	13	27	48,15
2006	11	24	45,83
2007	8	13	61,54
2008	14	37	37,84
TOTAL	131	248	52,82

Fonte: elaboração do autor

O levantamento evidencia também que é significativa (39,52%) a quantidade de requerimentos ou notícias de supostas irregularidades endereçados ao TCE/SC, que não passam da sua primeira fase por restarem não conhecidos, isto é, deixam de ser admitidos. Dessa forma, simplesmente são arquivados sem merecerem

quaisquer outras providências do TCE/SC para uma eventual apuração, salvo poucas exceções, caso os fatos trazidos a lume pela referida denúncia, para além do detalhe de não haver atendido a esta ou àquela prescrição de formalidade, possam de fato indicar possíveis situações que, uma vez devidamente apuradas, viesse a resultar em confirmação das irregularidades notificadas.

Comparativamente, vale aduzir que o percentual de denúncias⁵⁶ não conhecidas ou arquivadas no TCM/BA, no período de 2005 a 2008, situa-se em um percentual bastante inferior ao verificado no TCE/SC, visto que naquele Tribunal, em 2005, esse percentual foi de 8,5% (50); em 2006, 8,27% (46); em 2007, 3,10% (32); e, em 2008, também de apenas 8,1% (82) (BAHIA, 2008, p. 30-31).

Um percentual tão elevado de denúncias, de plano, ser inadmitido na maior parte dos casos “por deixarem de atender às formalidades prescritas no art. 65, da LC/SC 202/00”⁵⁷, é inaceitável. Deve-se ter em conta que inúmeras limitações concorrem para a iniciativa de formalização de uma denúncia junto ao TCE/SC, especialmente da parte de cidadãos. Em particular, a pouca consciência a respeito desse direito/dever, por parte da grande maioria dos cidadãos e, maior ainda – como se atestou nesta e em outras citadas pesquisas – da parte de partidos políticos, associações e sindicatos, fato que por si só mereceria exaustivo estudo. Também, em face de inevitáveis retaliações que isso possa acarretar àquele(s) que, corajosamente, decida(m) tomar uma iniciativa dessa natureza, em particular em municípios cuja população é pequena, nos quais os relacionamentos sociais são muito próximos e as garantias de exercício civis podem não ser suficientemente efetivas. Isso não está garantido que deixe de ocorrer, também, em quaisquer localidades, a qualquer tempo, implicando seja quem for.

Conforme será proposto ao final deste trabalho, diversas iniciativas podem ser deflagradas objetivando encorajar a iniciativa das denúncias junto aos entes legitimados para tanto, com uma drástica redução nos índices de inadmissibilidade – “não conhecimento”⁵⁸ – por parte do TCE/SC.

⁵⁶ No TCM/BA, enquadram-se como denúncias tanto aquelas que são oferecidas por agentes ou partidos políticos, cidadãos, associações e sindicatos, consoante regras determinadas na Resolução TCM/BA nº 1.225/06, alterada pela de nº 1.246/06, quanto pelo membro de seu corpo técnico, via comunicação de “termo de ocorrência”, que também tem rito processual administrativo idêntico ao dos processos de denúncia (BAHIA, 2008, p. 26).

⁵⁷ Vide os quesitos de formalidade exigidos descritos na seção 4.2.4.

⁵⁸ Terminologia técnica utilizada no art. 96, § 4º, do Regimento Interno do TCE/SC (Resolução nº TC-06/2001).

Esse elevado índice de inadmissibilidade, associado com outros fatores que ocasionam inaceitável morosidade no trâmite dos respectivos processos, além de resultados de apuração pífios, podem se constituir em possíveis causas da contraditória situação da diminuição da quantidade de processos de denúncias no TCE/SC, particularmente no período de 2000 a 2007.

Igualmente, ainda que tenha sido apenas 0,40% (1) de casos na amostra, merece análise crítica a situação da denúncia contra a Prefeitura Municipal de Ouro Verde, referente ao Processo 00/06574254, cuja informação de admissibilidade, conforme se extrai da consulta de processo no site do TCE/SC (Figura 10) apresenta a seguinte informação: **“Decisão do Processo: Este processo não possui decisões associadas!”**

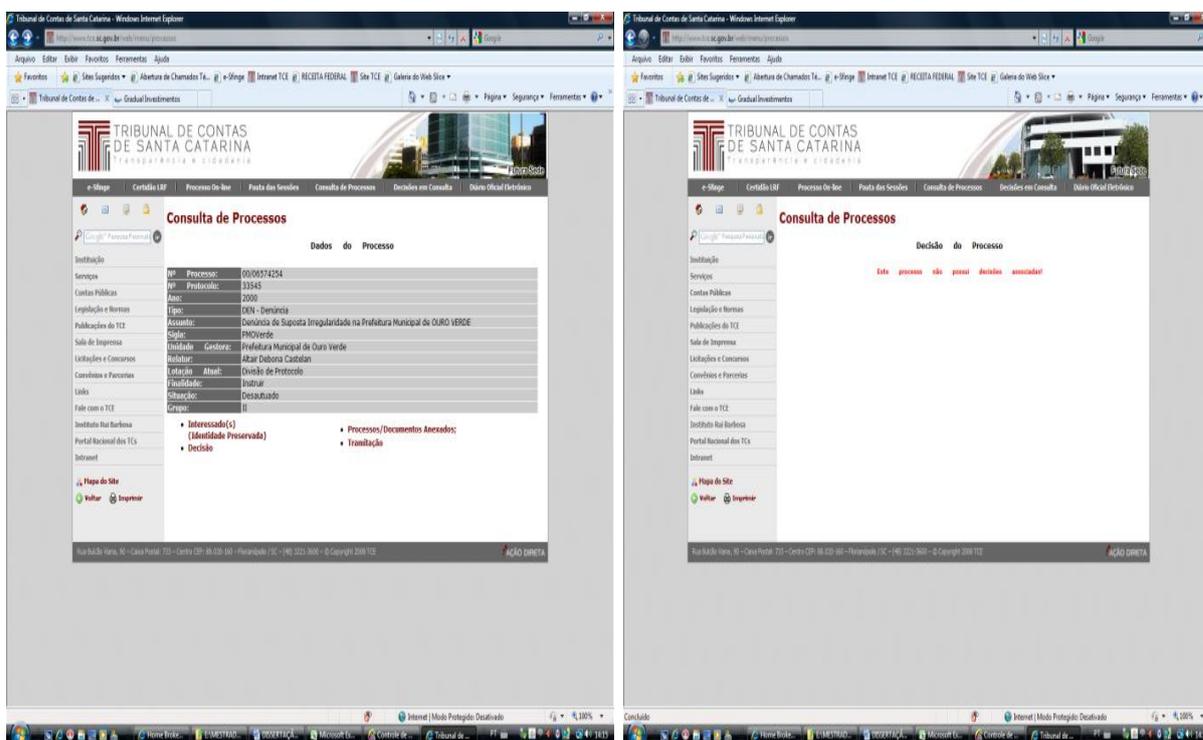


Figura 10 - Consulta de processo no site do TCE/SC
Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>. Acesso em: 6 nov. 2009.

Muito embora por consulta interna⁵⁹, somente acessível de forma restrita, figure um aviso dando conta de que esse processo foi desautuado (Figura 11), porque fora o “DOCUMENTO ANEXADO AO PROCESSO Nº DEN-6573959”, na aba “Decisão” (Figura 12), nenhuma informação consta, para fins de embasar a

⁵⁹ Este acesso somente é possível pelo SIPROC, não acessível a todo e qualquer interessado externo ao TCE/SC.

providência adotada, acompanhada das informações de quando, quem e os motivos de tal decisão. Entre outros fatos que também serão apresentados neste trabalho, isso se constitui em óbice de comunicação e evidente falta de transparência, bem como confirma quão herméticos e formalísticos são os supostos mecanismos de *accountability* no TCE/SC.

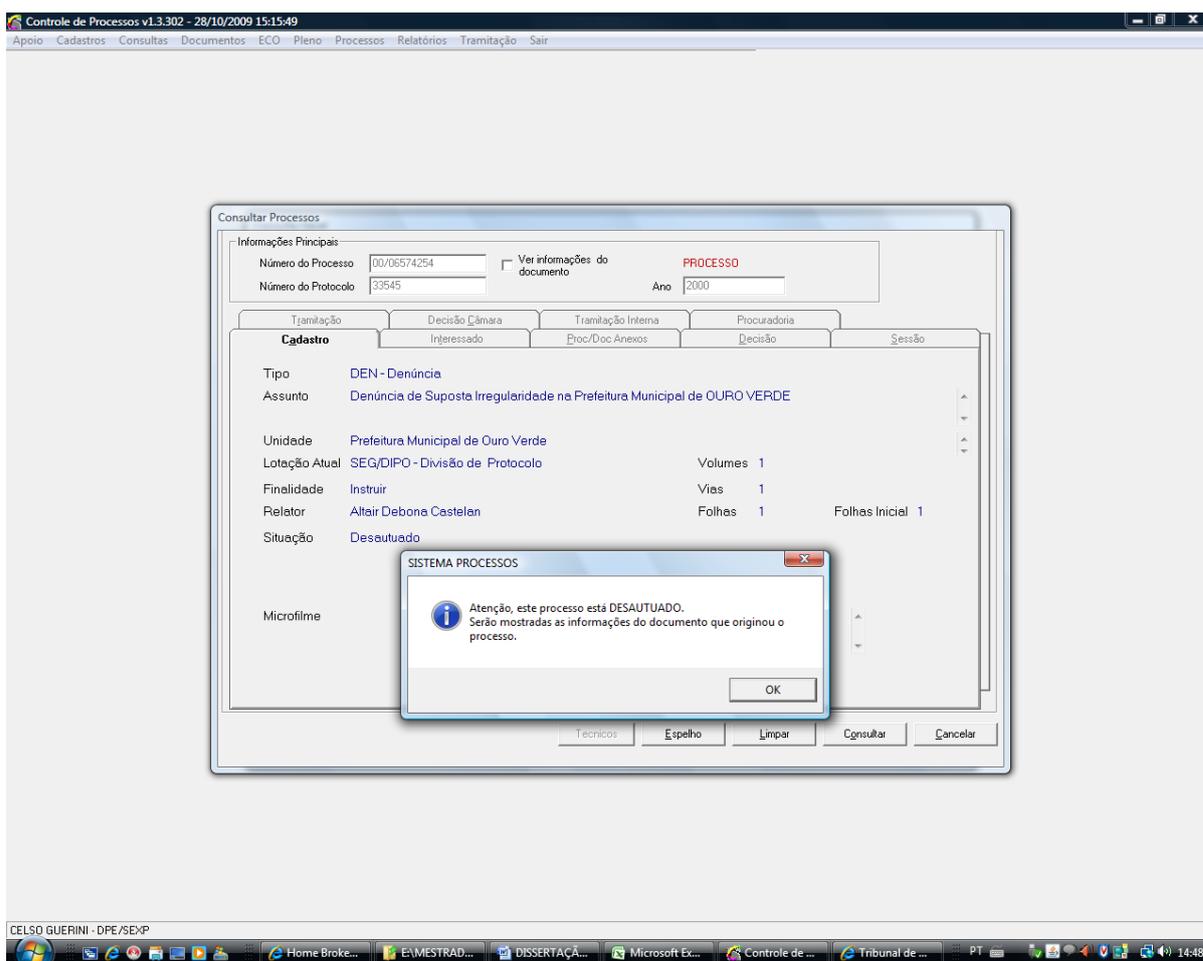


Figura 11 - Informes de processo no SIPROC – TCE/SC

Fonte: SIPROC - TCE/SC

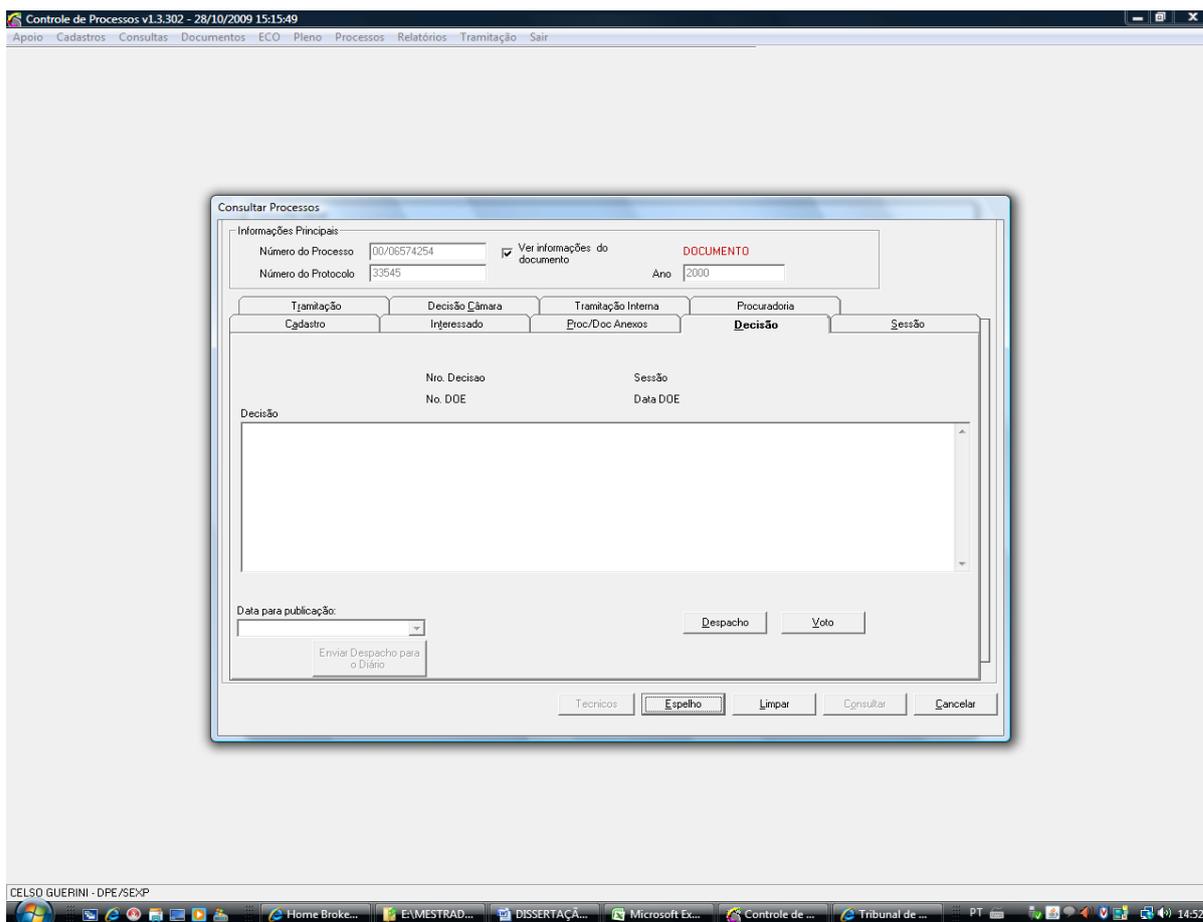


Figura 12 - Ausência de informes de decisão em processo no SIPROC – TCE/SC
Fonte: SIPROC - TCE/SC

5.5 EFICÁCIA/PROCESSOS DE DENÚNCIAS CONCLUÍDOS

De conformidade com o prescrito na seção 3.5 deste trabalho, também era pretensão aferir quantos processos de denúncias haviam sido concluídos (arquivados) até 31 de julho de 2009, data-limite desta pesquisa, entre o total de processos (656) protocolizados, no período de 2000 a 2008, para fins de se estabelecer qual a taxa de processos concluídos por meio de fórmula especificada no Quadro 26.

Entrementes, dada a inviabilidade de tempo para compilação desses dados, a par da limitação imposta em decorrência do indeferimento da Presidência do TCE/SC, a pedido de acesso e de informações ao banco de dados informatizado, especificamente acerca dos processos de denúncias, parcialmente restou possível transparecer apenas a situação de conclusão, até a referida data-limite da pesquisa, dos processos abrangidos pela amostra.

Assim, de conformidade com os dados já evidenciados na Tabela 6, tem-se que, dos 248 processos da amostra, 64,11% (159) efetivamente foram encerrados (arquivados), enquanto que os demais restantes, 23,79% (59), ainda se encontravam em trâmite; 6,85% (17) estavam em cobrança; 4,03% (10) haviam sido desautuados; e 1,60% (3) foi eliminado (1) ou redistribuído (1) ou o julgamento fora sobrestado (1).

À vista do que já foi explanado na seção 5.1.1, essa satisfatória taxa de processos já arquivados deve ser tomada com cautela, considerando-se o arco de anos alcançado pela pesquisa, além de outros aspectos de maior implicação para fins de avaliação da eficácia do TCE/SC, na desincumbência dessa sua atribuição, tais como o tempo médio e o individual de apreciação dos processos, e também a resultância obtida tanto na fase de admissibilidade quanto na fase de apuração e julgamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações e as práticas desabonadoras dos gestores públicos brasileiros e catarinenses muito frequentemente têm sido a tônica nestes últimos tempos. É certo que não se trata de fenômeno apenas da atualidade e característico do nosso país. Entretanto, se, de uma parte e por algum tempo, esse lamentável estado de ocorrências provoca justificadas reações de protestos, críticas e reações outras de cidadãos ou entidades, de outra parte, na maioria das vezes, nem mais a indignação ocorre, em face da precária consciência político-administrativa, da fragilidade dos instrumentos e meios de efetivo exercício da cidadania para combater e, se possível, reverter essa “institucionalização do assalto ao baleiro público”⁶⁰.

A respeito de tal problemática, o presente trabalho pretendeu produzir algum exame dessa situação, especificamente se propondo a avaliar o nível de eficácia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na desincumbência de sua atribuição em apurar denúncias que lhe foram endereçadas por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, no período de 2000 a 2008.

Assim, norteado por essa questão principal, pelos objetivos específicos e por outras perguntas apresentadas neste trabalho, em decorrência das referências teóricas examinadas e dos dados da pesquisa documental que foi levada a efeito, tem-se finalmente a considerar que, de uma forma geral, o TCE/SC foi ineficaz na desincumbência de sua atribuição institucional de apuração de processos de denúncias demandados no período de 2000 a 2008.

Essa inferência pode ser sustentada, primeiramente, pela constatação da pesquisa de que houve acentuada redução de casos de denúncias remetidos para conhecimento do TCE/SC, particularmente no período de 2000 a 2007, em situação oposta aos sucessivos e crescentes casos de malversação aqui e alhures veiculados pela mídia, também ao que se verificou no TCU, onde as demandas de denúncias apresentaram crescente elevação de casos.

Além disso, dos 248 processos da amostra, entre um total de 656 do período, em média, 40% dos pedidos de apuração de denúncias apresentados não foram conhecidos/admitidos pelo TCE/SC. Inclusive, para chegar a essa decisão, em média, o Tribunal precisou de 257 dias, aproximadamente nove meses. No entanto,

⁶⁰ Expressão extraída da pitoresca crônica de Sérgio da Costa Ramos – “Olho e mão no baleiro”, publicada no jornal Diário Catarinense, de 13 de janeiro de 2010, p. 29.

esse dilatado tempo situou-se abaixo dos 275 dias previstos em resolução normativa como tempo normal, sem prorrogações, para fins de execução dessa tarefa.

Analisando-se um terceiro ponto, certificou-se de que, dos 131 processos da amostra, uma vez admitidas as denúncias apresentadas, total ou parcialmente, tendo sido apuradas e julgadas, o TCE/SC despendeu um tempo médio de 1.106 dias, aproximadamente três anos, para prolatar julgamento e decisão preliminares. Esse tempo inclusive extrapola 306 dias, com prorrogação de até 503 dias, estabelecido em resolução normativa.

Por uma quarta evidência, verificou-se que poucas denúncias ou nenhuma foram endereçadas ao TCE contra possíveis irregularidades praticadas nos municípios de maior população e orçamento, também contra os principais órgãos ou instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, entre as 1.789 unidades administrativas anuais, em média, que estiveram sob a fiscalização do TCE/SC no período de 2000 a 2008, das quais na média/ano 1.680 eram da esfera das administrações municipais e 109 da estadual. Em mais de 80% dos casos da amostra, as denúncias reportavam-se a atos irregulares de chefes do Executivo de municípios cuja população situava-se na faixa de 35 a 40 mil habitantes (25,65%), ou em faixas abaixo disso (48,26%).

Uma quinta constatação resultou do fato de que, dos apenas 131 casos da amostra, cujas denúncias foram total ou parcialmente admitidas e, conseqüentemente, efetivamente apuradas e julgadas, os resultados se limitaram à imputação de multas módicas (33,59%), sendo poucos os casos de imputação de débitos aos responsáveis com determinação de tomada de contas especial (16,03%).

Outra evidência diz respeito ao fato de que partidos políticos, associações e sindicatos foram categorias que pouca ou nenhuma denúncia endereçaram ao TCE/SC, muito embora figurem entre as apenas quatro categorias que podem protagonizar a subscrição de denúncias, na qualidade de partes legítimas, segundo o prescrito no art. 62, § 2º, da CE-SC/88.

Por último, mas não a última, obteve-se que o TCE/SC, até fins de 2009, não havia definido e informado à sociedade catarinense um indicador que estabelecesse, objetivamente, quais são suas metas/tempo para consecução das denúncias que lhe forem endereçadas, nem para o leque de suas demais outras atividades, a fim de

oportunizar um balizador suficiente e necessário de avaliação de seus níveis institucionais de eficácia, em consonância com a missão, a visão e os objetivos de seu planejamento estratégico⁶¹.

Essas e outras comprovações da presente pesquisa prestam-se a confirmar que a utilização do instituto da denúncia, no âmbito do TCE/SC, insere-se no fenômeno ou sistema do formalismo, magistralmente descrito por Riggs (1968) e devidamente analisado por Ramos (1983). Para Riggs, trata-se de grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, leis e regulamentos, pelos organogramas e estatísticas, contra os fatos e as práticas reais do governo e da sociedade. Tal realidade ainda é o que perpassa e predomina como característica das instituições públicas das sociedades prismáticas, correspondentes aos países periféricos em vias de desenvolvimento.

Por outra parte, as ações, as sistemáticas e os resultados até aqui apresentados parecem distanciados do que se espera ver implantado e em vigoroso funcionamento, com o que se denomina de controle social, *accountability* democrática ou coprodução do bem público. Com isso e com outras práticas, as instituições do Estado passam a operar em paradigmas de tempos pós-modernos, ultrapassando assim nosso atual estágio de um Estado monológico, voltado para si mesmo, para um Estado dialógico da pós-modernidade (FREITAS, 2003 apud VUOLO, 2007).

Dessa forma, elas melhor se aparelhem, servem e correspondem às necessidades e aos interesses legítimos das sociedades, consoante o que Denhardt e Denhardt (2003) denominam de “o Novo Serviço Público”, em contraponto aos modelos racionais-burocráticos de administração, até aqui clássicos e prevalentes na gestão de organismos públicos de forma geral, cujo ponto de partida seria o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para uma governança democrática. Para tanto, as diferentes instituições públicas, pelos princípios e pelas ações de seus gestores e do conjunto de seus servidores públicos, devem começar a ver o próprio serviço público como extensão

⁶¹ No art. 2º da Portaria nº TC-293, de 1º de junho de 2009, que aprova o Plano de Diretrizes do TCE/SC para o exercício de 2009, consta genericamente que: “Tanto quanto possível, as ações deste Plano serão acompanhadas por meio de indicadores de desempenho, previstos nos respectivos formulários de definição dos projetos ou atividades.” Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria_0293_2009_plano_de_diretrizes.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2010.

da cidadania, intrínseca e extrinsecamente motivadas por um desejo de servir aos cidadãos e de atingir objetivos públicos comuns, definidos por meio de um diálogo generalizado e permanente e com o imprescindível engajamento dos cidadãos.

O alcance dos desejáveis níveis de eficácia, também os de eficiência e efetividade, no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, em particular o do Estado de Santa Catarina, é aspecto que transparece em avaliações, estudos e críticas dos mais frequentes e diversos.

De outra parte, os resultados desta pesquisa também se prestam a corroborar a pertinência de avaliação expressa por cidadãos, reportagens e editoriais de diferentes veículos da mídia, ao criticarem de forma contundente a eficácia institucional dos Tribunais de Contas – também a de outros órgãos oficiais instituídos para fins institucionais assemelhados – no combate aos reiterados e graves casos de corrupção que, diuturnamente, perpassam os diferentes organismos da administração pública brasileira⁶².

Igualmente, esses resultados permitem a validação de críticas oriundas de membros das hostes dos próprios Tribunais de Contas, corajosamente proferidas em sessões públicas internas ou por artigos e opiniões publicados em veículos da mídia, ou ainda em palestras ou conferências, nas quais deixam transparecer inconformismo pessoal (AMORIM, 2009) e, também, ensejam necessárias e urgentes mudanças no *modus operandi* do estágio atual dos Tribunais de Contas do Brasil. Daí sobressai, como consequência, que as assim denominadas Cortes de Contas brasileiras passem a operar com maior nível de eficiência e eficácia do que até aqui alcançaram, em melhor correspondência com os avançados princípios e disposições inscritos na CF/88, posto que há muito ainda a se fazer no combate à corrupção e à impunidade.

Em face da crescente cobrança de resultados efetivos e concretos para os trabalhos de controle externos exercidos pelos TCs, exige-se a superação de limitações de cada órgão do sistema, objetivando o alcance de indiscutível eficácia,

⁶² À guisa de exemplo, referimos: 1. Carta de Antônio Negrão de Sá. **Diário Catarinense**, Florianópolis, SC, 29 dez. 2008. Diário do leitor, p. 29; 2. Carta de Kleber Pereira Gonçalves. **Veja**, São Paulo, SP, 7 jan. 2009. Leitor, p. 25; 3. Editoriais: a) Uma questão de eficácia. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 27 maio 2007. Editorial, p. 2; b) Deformações nos TCEs. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 13 nov. 2007. Editorial, p. 13; c) É urgente repensar o setor público. **Zero Hora**, Porto Alegre, 6 jun. 2008. Editorial, p. 12.

bem como o respeito societário no contexto de órgão de controle público (FACCIONI, 2008; VIEIRA, 2008).

Por fim, os dados evidenciados por esta pesquisa tangenciam alguns problemas institucionais que perpassam os TCs do Brasil, conforme restou constatado por Mazzon e Nogueira (2002), em pesquisa levada a efeito pela Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), em 2003, particularmente quanto à insuficiente relação com os cidadãos, muito maior ainda, com partidos políticos, associações e sindicatos, e quanto ao processo decisório, que se mostra hierarquizado, moroso e de resultância pífia. Isso ocasiona a baixa eficácia das decisões proferidas, como no caso do TCE/SC, na apuração dos processos de denúncias.

À vista de tudo o que foi apresentado neste trabalho, sujeito à necessária crítica de todos os segmentos direta ou indiretamente implicados no temário aqui tratado, bem como de outros estudos mais abrangentes, espera-se que tenha contribuído para salientar a importância e o potencial do instituto da denúncia como um mecanismo eficiente e eficaz da cidadania no combate aos diferentes casos e formas de atos de improbidade administrativa, no contexto do Estado de Santa Catarina e do Brasil.

Que o TCE/SC, em maior e melhor sintonia com cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, pelo que propugnam diferentes autores e correntes sobre paradigmas pós-modernos de gestão da coisa pública e dos organismos de Estado, efetivamente consiga traduzir em ações e resultados mais apreciáveis o que formalisticamente está prescrito no art. 62, § 2º, da CE-SC/89.

6.1 PROPOSIÇÕES

À guisa de algumas contribuições ao TCE/SC, objetivando modificar, amplificar e melhor corresponder aos legítimos anseios da sociedade catarinense, pelas demandas de denúncias da parte de cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, apresentam-se as proposições que se seguem.

- Estabelecimento de indicadores e metas socialmente legitimados

Na efetiva persecução do que está estabelecido em seu Plano Estratégico, particularmente quanto à visão de futuro que assinala a pretensão de que o TCE/SC venha a “ser reconhecido pela sociedade e pelos jurisdicionados, até 2011, como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, tempestividade, celeridade e uniformidade de suas decisões”, bem como quanto ao objetivo de “reduzir o tempo de análise e julgamento dos processos” (SANTA CATARINA, 2007, p. 30 e 32), deve o TCE/SC estabelecer indicadores e metas socialmente legitimados quanto à sua atribuição para apurar denúncias.

Os subsídios desta pesquisa poderiam ser apropriados, a par de outros estudos, análises e proposições disponíveis ou a desenvolver no próprio TCE/SC, no TCU e nos demais Tribunais de Contas do Brasil, e também em outras entidades. Todavia, em consonância com o postulado de que os cidadãos são os donos do governo e são capazes de agir juntos em busca de um bem maior (DENHARDT; DENHARDT, 2003), será indispensável que os cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, de forma intensiva e continuada, direta ou indiretamente, sejam também sistematicamente chamados e escutados para fins de definição e avaliação desses indicadores, em especial quanto às metas anuais, no tocante a quantidades, tempo, prioridades e resultados.

Esses balizamentos devem ser definidos com a máxima brevidade para garantir suporte mais objetivo de avaliação da eficácia do TCE/SC quanto às suas atividades de apuração de denúncias, e assim para as demais. E com isso o TCE/SC deve referenciar claramente, seja para o seu público interno seja para o externo da instituição, quais caminhos deseja construir, percorrer e alcançar, ano a ano, no esforço de atingir resultados institucionais bem mais perceptíveis e validados pela sociedade catarinense e brasileira, em particular quanto à sua atribuição constitucional no tocante à apuração de denúncias.

- Redefinir e reestruturar a sistemática de apuração de denúncias

Compreendendo-se que, pelos dados evidenciados por esta pesquisa, resultou suficientemente estampado que, inaceitavelmente, há uma tendência de drástica redução dos processos de denúncias no TCE/SC. Isso talvez se dê em face

do descrédito, do desconhecimento ou de outras limitações que inibem ou desencorajam que mais cidadãos, diversos partidos políticos, associações e sindicatos venham a comparecer ao TCE/SC com necessárias denúncias contra as reiteradas situações de possíveis irregularidades nas centenas e milhares de organismos públicos estaduais e municipais catarinenses. Assim, o TCE/SC precisa reavaliar e redefinir toda a sistemática de execução das atividades afetas à apuração de denúncias.

O TCE/SC necessita se aparelhar adequadamente para desincumbir-se dessa atribuição, haja vista os graves e complexos elementos que invariavelmente podem estar presentes em casos de improbidade e malversação dos dinheiros públicos, implicando altas autoridades e recursos vultosos nos principais órgãos públicos do Estado de Santa Catarina ou dos seus municípios, mas também nos aparentemente casos de pouca monta, em organismos públicos menores do Estado ou dos municípios.

A esse respeito, não há que se ignorem as preocupações e os convencimentos expressos pelos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, em 29 de setembro de 2003, sendo o Brasil um dos signatários, em 9 de dezembro de 2003, com o compromisso de executar e cumprir inteiramente o que nela contém, pelos termos do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

Dessa forma, a reestruturação de uma diretoria específica para atividades de apuração de denúncias e representações, composta de equipes, sistemáticas e meios consentâneos para o proficiente deslinde das tarefas, torna-se indispensável.

- Estreitamento de parcerias

Pelo que ficou assentado na revisão bibliográfica (CASTOR; FRANÇA, 1986; SANTOS, 1995; DOWBOR, 1998; SANTOS; AVRITZER, 2005) acerca do esgotamento do modelo burocrático, inclusive pelo aumento das demandas societárias, também cada vez mais complexas, em contrapartida de escassez de recursos e de meios adequados por parte dos organismos governamentais para fazer face a isso, um melhor equacionamento dessa situação exige que sejam buscadas novas formas de otimização dos recursos públicos a fim de se mitigarem necessidades e carências sócio-administrativas públicas.

Assim, propõe-se que o TCE/SC, em conjunto com seus congêneres de outros Estados e Municípios, reforce suas parcerias técnico-institucionais de âmbito federal (TCU, Receita Federal, CGU, Banco Central, Polícia Federal, MPF), e as de âmbito estadual, particularmente o MPE. Mas, também, que busque estabelecer ou intensificar suas relações e parcerias com as mais diferentes entidades civis (associações, sindicatos, ONGs, entre outras), interessadas e dispostas a perseguirem ações, metodologias e condutas que combatam e reduzam eficazmente a malversação de dinheiros públicos.

- Disponibilização de informações completas e acessíveis

As informações acerca dos processos de denúncias constituíram-se em um dos óbices desta pesquisa, a começar pela dificuldade de confirmação de quantos afinal eram os processos de denúncias em trâmite no TCE/SC, no período de 2000 a 2008. Também, a falta de uniformização ou padronização das informações hoje disponibilizadas no sítio eletrônico do TCE/SC⁶³, contendo os dados de referência, o histórico e o trâmite dos processos, entre outros, é detalhe que precisa ser revisto e remodelado.

Nesse sentido, em especial, propõe-se ao TCE/SC:

- a) no quesito “Interessado(s) do processo/Tipo de pessoa” (vide Figura 13) que se altere para “Categoria ou parte legítima interessada”, com definição de enquadramento para especificamente as quatro categorias prescritas no art. 62, § 2º, da CE/89, as quais podem figurar como partes legítimas a ingressar com denúncias no TCE/SC: cidadão, partido político, associação e sindicato;

⁶³ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>.

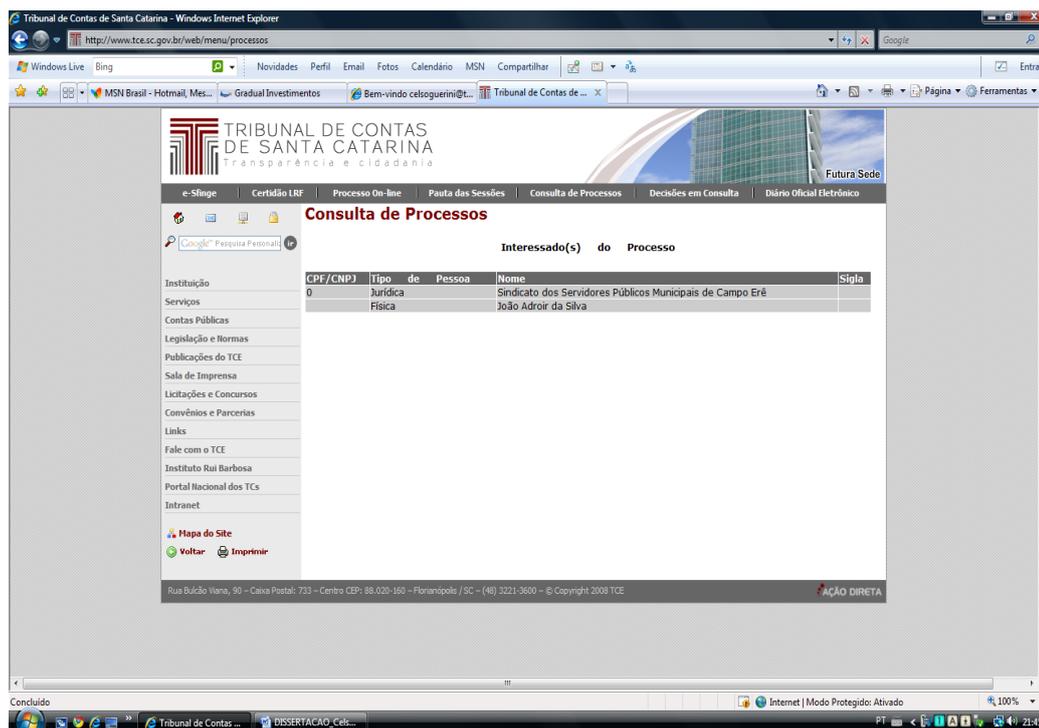
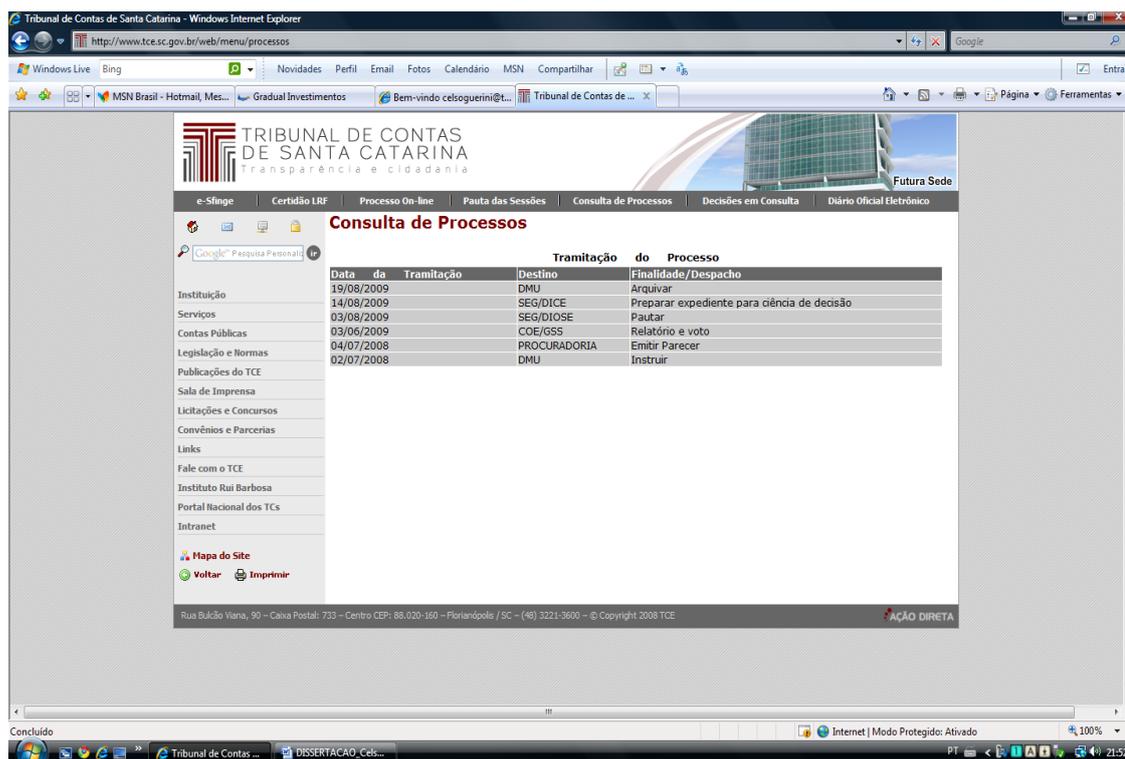


Figura 13 - Interessado(s) do processo/Tipo de pessoa

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

- b) no quesito “Trâmite do Processo” (vide Figura 14), incluir pelo menos duas novas colunas às três já existentes (Data de tramitação/Destino/Finalidade-Despacho), quais sejam: (1) **Fases do processo** – como primeira coluna, contendo a indicação das diversas fases pelas quais o processo poderá passar, desde o seu início até o seu arquivamento. Propõe-se a determinação de quatro fases: Fase 1 – compreendendo o período e as respectivas atividades que vão desde a data da protocolização até a data da decisão relativa ao conhecimento (admissibilidade) ou não da denúncia; Fase 2 – compreendendo o período e as respectivas atividades relativas à apuração dos fatos, para o caso das denúncias admitidas, e julgamento preliminar por parte do Tribunal Pleno; Fase 3 – compreendendo o período e as respectivas atividades relativas a recursos e julgamentos definitivos do processo no âmbito do TCE/SC; Fase 4 – compreendendo o período e as respectivas atividades atinentes à execução da decisão prolatada pelo Tribunal Pleno, tais como: efetivação de ressarcimento aos cofres públicos das importâncias lançadas à responsabilização dos gestores culpados; efetivação das cobranças de multas imputadas a gestores públicos ou outros;

encerramento e arquivamento dos autos; (2) **Indicador/Meta** – deve figurar como a segunda coluna, apontando qual o indicador de meta que o TCE/SC predefine para cada fase de tramitação do processo, tendo-se por referência o que for definido institucionalmente para cumprimento específico dessa atribuição, em consonância com a primeira das proposições aqui assentadas.



	Data da Tramitação	Destino	Finalidade/Despacho
Instituição	19/08/2009	DMU	Arquivar
Serviços	14/08/2009	SEG/DICE	Preparar expediente para ciência de decisão
Contas Públicas	03/08/2009	SEG/DIOSE	Pautar
Legislação e Normas	03/06/2009	COE/GSS	Relatório e voto
Publicações do TCE	04/07/2008	PROCURADORIA	Emittir Parecer
Sala de Imprensa	02/07/2008	DMU	Instruir

Figura 14 - Trâmite do processo

Fonte: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

- Ampla campanha de divulgação pelo uso do instituto da denúncia

Em face dos condicionantes culturais, políticos e administrativos que marcam acentuadamente as reiteradas e crescentes práticas de improbidade na gestão da coisa pública, de forma geral em nosso país e, em particular, no Estado de Santa Catarina, contraditoriamente verifica-se uma tendência de redução de denúncias endereçadas ao TCE/SC, a maior parte delas por iniciativa de cidadãos e, muito poucas, por parte de partidos políticos, associações ou sindicatos. Também, em direção ao alcance do objetivo estratégico do TCE/SC, que visa “Fortalecer a imagem do TCE perante a sociedade”, com definição de indicador de “Ações voltadas ao exercício da cidadania e do controle social” (SANTA CATARINA, 2007,

p. 46), propõe-se que o TCE/SC desencadeie ampla, contínua e profícua campanha de informação, sensibilização e convencimento junto a essas categorias, a fim de que passem a protagonizar mais demandas de denúncias.

Isso poderá ensejar, inclusive, a promoção de fóruns, seminários e outros eventos do gênero, intencionalmente voltados para esses segmentos e suas entidades, para fins de se debater, colher continuados subsídios, avaliar e propor iniciativas e medidas que possam aparelhar e colocar o TCE/SC na vanguarda de ações institucionais, no tocante à eficiência, eficácia e efetividade na apuração de denúncias.

- Pesquisa de satisfação/avaliação junto aos autores das denúncias

Que o TCE/SC, para além de uma mera e eventual comunicação a respeito de decisões adotadas no processo, ao menos uma vez por ano ou ao término do processo, elabore e disponibilize um questionário aos autores da denúncia, dando-lhes resumida informação sobre as ações levadas a efeito pelo TCE/SC, o tempo despendido e os resultados alcançados, com formulação de quesitos de avaliação, a fim de que espontaneamente preencham e devolvam, via internet ou sob outra que forma que se preferir.

Em assim procedendo, o TCE/SC colocar-se-á em consonância com os postulados da OCDE (BRASIL, 2002), pelos quais se preconiza o fortalecimento das relações com os cidadãos por ser isso importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e elemento fundamental de boa governança, devendo para tanto os governos e seus organismos desenvolver ferramentas apropriadas e avaliar sua adequação para envolver e engajar os cidadãos no processo de formulação de políticas públicas.

Também, o TCE/SC caminhará em direção ao alcance do seu objetivo estratégico, no tocante a “fortalecer a imagem do TCE perante a sociedade”, com definição de indicador de “Índice de satisfação da sociedade com o TCE” (SANTA CATARINA, 2007, p. 47) e pelos princípios difundidos pelo Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Entre esses princípios se assinala que servir em vez de dirigir deve ser o referencial para os administradores e servidores públicos, no afã de compartilhar poder e liderar com paixão, compromisso e integridade usando uma liderança baseada em valores para assim, então, ajudar os cidadãos a

articularem e satisfazerem seus interesses compartilhados, em vez de se tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos.

- Disponibilização do banco de dados para pesquisas acadêmicas

Que o TCE/SC, pela convicção e decisão dos membros de sua alta cúpula diretiva, em superação a uma cultura personalíssima e centralizadora, também a ultrapassados receios e infundadas reservas, incentive, oportunize e, se possível, patrocine que seus servidores e quaisquer outros pesquisadores possam acessar seu banco de dados para fins de estudos e pesquisas pertinentes a quaisquer assuntos institucionais que lhe são afetos.

Desse modo, o TCE/SC colocar-se-á em melhor consonância com o seu objetivo estratégico, por meio do qual visa a “Aperfeiçoar os processos de trabalho do controle externo”, pelo indicador que busca a “Qualidade das instruções processuais” (SANTA CATARINA, 2007, p. 42).

Para tanto, faz-se mister que o TCE/SC regulamente para seu corpo funcional um programa de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado, com a possibilidade de tal programa também se abrir como campo de pesquisa e estudo para pesquisadores externos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2004. p. 75-102.
- ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios**: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 54-61.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- AMORIM, Aderbal Torres de. Questão de ordem. **Zero Hora**, Porto Alegre, RS, n. 15630, 12 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a1963435.xml&template=3898.dwt&edition=10052§ion=101>>. Acesso em: 13 jan. 2009.
- ANGELO, Francisco. FIA analisa a atuação dos Tribunais de Contas. **USP Notícias**, São Paulo, n. 1.268, 8 set. 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/agen/bols/2003/rede1268.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- APPOLINÁRIO, Fabio. **Metodologia da ciência**: filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Thomson, 2006.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Ação formação de profissional de educação**. Salvador, BA: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2009.
- BARBETTA, Pedro A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BRASILEIRO, Marcone Câmara. **O exercício da cidadania no Tribunal de Contas da União (TCU)**: o controle social e o processo de denúncia. 2007. 65 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinado pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=540712&seqTexto=41542&PalavrasDestaque=Decreto>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

_____. Ministério do Planejamento. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília, 2002, p. 281-283.

_____. Supremo Tribunal Federal. Sigilo quanto à autoria de denúncias: inconstitucionalidade. Mandado de Segurança nº 24.405-4 – Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 3 de dezembro de 2003. **Lex**: informativo STF, Brasília, n. 332, 1º a 5 dez. 2003. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo332.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 23(52), abr./jun., 1992. p. 194-209.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 2006 – 2010**. Brasília: TCU, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria normativa 51/2008**, de 5 de março de 2008. Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2008, a distribuição mensal dos valores das metas para o exercício, as metas e indicadores a serem utilizados para cálculo do resultado institucional e as metas de longo prazo para indicadores estratégicos. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?doc=1&p=0&lnk=\(PRT2008-051\)\[numd\]\[b014](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?doc=1&p=0&lnk=(PRT2008-051)[numd][b014)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BRITO DO LAGO, Roberto Carlos. **Democracia e controle social**: a denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de *accountability*. 2008. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp059778.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

BORGERT, Altair. **O programa troca-troca e a política de assistência e incentivo ao pequeno produtor rural do Estado de Santa Catarina no período de 1983-1987**. 1991. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTOR, Belmiro V. J.; FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 3-26, jul./set. 1986.

CASTOR, Belmiro V. J.; JOSÉ, Herbert A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

COELHO NETO, Milton. A transparência e o controle social como paradigmas para gestão pública no Estado Moderno. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 311-323.

COSTA, Frederico Lustosa da. Relações Estado-Sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 161-199, 2009.

COUTINHO, Laura. Corrupção: chegamos ao limite? **Diário Catarinense**, Florianópolis, 14 jul. 2007. Reportagem especial, p. 4.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiência no Brasil**. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

DENHARDT, R.; DENHARDT, J. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Theories of public organization**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 4. ed. Belmont, CA: Thomson; Wadsworth, 2004. Digitado.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade: o deslocamento do poder. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 79-95.

FACCIONI, Victor José. **A Constituição de 1988 e os Tribunais de Contas**: 20 anos. Fortaleza, set. 2008. (cópia digitada)

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**: texto para discussão n. 776. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_776.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, Anielson B. da; GODOI, Cristiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio-jun. 2006.

HALL, Richard H. Eficácia organizacional. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2004. p. 224-245.

HEERDT, Mauri Luiz; LEONEL, Vilson. **Metodologia científica e da pesquisa**. 4. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2006.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração municipal de Caeté - MG. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Tradução de Francisco G. Heidemann. 2. ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003. Digitado.

MACHADO, Sérgio Braga. **Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/690511.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2009.

MAZZON, José Afonso; NOGUEIRA, Roberto. **Projeto de prestação de serviços especializados para realização de pesquisa e proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais**: proposição de modelagem de apoio. São Paulo: Fundação Instituto de Administração, 2002.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: _____. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 205-230.

Michaelis. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998. p. 761.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público – INPB**, Belo Horizonte, MG, n. 45, p. 257-279, set./out. 2007. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=48444>. Acesso em: 10 mar. 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, p. 105-117, abr./jun. 2000.

PACHECO, José Carlos. O pensar. O querer. O fazer. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: CORRUPÇÃO E SOCIEDADE, 1., 2007a, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2007a. p. 9-10.

_____. TCE altera estrutura para atender melhor às demandas da sociedade. **Informação**: informativo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, n. 82, p. 3. mar. 2007b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/publicacoes/boletins>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. A opção pelo planejamento estratégico. **Informação**: informativo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, n. 87, abr. 2008.
PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAMOS, Alberto Guerreiro. O formalismo, no Brasil, como estratégia para mudança social. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983. p. 251-323.

REVISTA ABOP (Edição Especial). Glossário de termos orçamentários e afins. Brasília: ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público), n. 33, 3º quadrimestre, p. 23, 1992. (nesta página figura o verbete "EFICÁCIA. Capacidade da organização em cumprir as suas metas e objetivos previamente fixados).

RIGGS, Fred W. O modelo prismático: conceituação das sociedades em transição. **Administração nos países em desenvolvimento**, Rio de Janeiro: FGV, 1968. p. 5-54.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, Dec. 2004.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Auditoria de gestão: uma forma eficaz de promoção da accountability. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/enanpad2007/trabalhos apresentados](http://www.anpad.org.br/enanpad2007/trabalhos_apresentados)>. Acesso em: 25 jan. 2009.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: ALESC, 1989. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Lei Orgânica**: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno**: Resolução nº TC-11/1991. Florianópolis: Tribunal de Contas, 1991. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-11-1991.PDF>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno**: Resolução nº TC-06/2001. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-06-2001.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-09/2002**, de 11 de setembro de 2002. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES09_02.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-11/2002**, de 23 de outubro de 2002. Dispõe sobre a estrutura e as competências dos órgãos auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES11_02.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-05/2005**, de 29 de agosto de 2005. Dispõe sobre alteração de dispositivos do Regimento Interno (Res. nº TC-06/2001; TC-09/2002; TC-011/2002). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES05_05.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-10/2007**, de 26 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura e as competências dos órgãos auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES_10_07.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Plano estratégico: 2008-2011**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/planejamento/plano-estrategico-2008-2011>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Glossário. **TCE: controle público e cidadania**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. p. 85- 144.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/publicacoes/outras>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Para democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Klécio. Mão dupla. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 29 out. 2009, Reportagem especial, p. 4.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD "CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL, 15., 2001, Caracas.

SCHAFFNER, Fábio. 36 catarinenses foram expulsos em dois anos. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 4 out. 2009, p. 10.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002.

_____. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **BVC – Biblioteca Virtual sobre Corrupção**. Controladoria Geral da União - CGU, Brasília, ago. 2002. Disponível em:

<<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/785/1/Controle+Social+-+Reformando+a+Administra%C3%A7%C3%A3o+para+a+Sociedade+-+Monografia.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson, 2008.

SIMÃO, Névelis Scheffer. **Tribunal de Contas de Santa Catarina: análise das decisões relacionadas ao descumprimento pelo estado e municípios dos limites constitucionais de aplicação mínima em educação e saúde no período de 2000 a 2004**. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí, 2007. Disponível em: <www.univali.br/serviços/biblioteca>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: FKA, 2000.

TOGNETTI, Marilza A. Rodrigues. **Metodologia da pesquisa científica**. São Carlos: IFSC-SBI, 2006. Disponível em: <<http://sbi-web.ifsc.usp/metodologiapesquisacientífica.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Técnicas de auditoria**: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000.

VALLE, Vanice Lírio do. Tribunais de Contas e a construção de uma cidadania afeita à coisa pública. **Interesse público**, Porto Alegre, n. 40, p. 397-410, nov./dez. 2006.

VICCARI JÚNIOR, Adauto; ROSA, Cristhian. Burra burocracia. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 6 nov. 2007, p. 12.

VIEIRA, Luiz S. Gadelha. **O futuro dos Tribunais de Contas do Brasil**. Fortaleza, 2008. Disponível em:
<<http://www.irbcontas.org.br/irb/arquivos/tab105/O%20FUTURO%20DOS%20TCS.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 46, p. 285-290, nov./dez. 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

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](#)