

Controle Democrático de Contas Públicas: A Importância da Sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade*

Gustavo Terra Elias

Bacharel em Direito pela UFMG. Advogado.
Servidor efetivo do Tribunal de Contas do Estado
de Minas Gerais. Professor de Direito no Centro
Universitário de Belo Horizonte – UNIBH.
Pós-graduado em Controle Externo da Gestão
Pública pela PUC Minas.

Resumo: Tem sido objeto de investigação e estudos do Direito Público e de outras ciências sociais, a formulação de concepções de gestão pública que possibilitem o exercício de funções públicas em parceria com a sociedade. Contudo, o foco desses estudos tem-se concentrado na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo, com vistas a analisar a participação da sociedade nas tarefas de construção e execução das políticas públicas. Assim, há lacunas na literatura jurídica em se investigar a necessidade e viabilidade da sociedade civil se integrar nas atividades desempenhadas pelos tribunais de contas. Diante desse cenário, esta pesquisa realizou estudo com propósito de buscar fundamentação teórica para sustentar a hipótese teórica de que a inclusão da participação popular apresenta-se fundamental ao aprimoramento e legitimação dos tribunais de contas. Constatou-se que a legitimação dos tribunais de contas, sob o modelo do Estado Democrático, decorre de sua abertura à participação popular, porquanto para ser democrático o controle externo da administração pública não pode se reduzir exclusivamente nos subsídios produzidos pelos órgãos estatais de controle. Ademais, a pesquisa demonstrou que, além de simplesmente legitimar as cortes de contas, a participação popular, desde que estabelecidos canais abertos para sua efetiva institucionalização, tem condições de qualificar os procedimentos de controle externo. Referida qualificação consiste em que, além de sindicar a legalidade dos atos da administração, mediante sua interlocução com a sociedade, os procedimentos de controle dos tribunais de contas fortalecem sua capacidade de

* Esta publicação é uma versão reduzida do trabalho premiado em 1º lugar no Concurso Nacional de Monografias Prêmio Ministro Plácido Castelo, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2010.

verificar se a despesa pública foi legítima, ou seja, se ela efetivamente cumpriu a finalidade social com base na qual foi realizada.

Palavras-chave: tribunais de contas. Participação popular. Legitimidade. Aprimoramento. Controle da despesa pública.

Tão logo alguém diga dos negócios do Estado: que me importam eles, pode-se estar seguro de que o Estado está perdido.

(Rousseau. Do contrato Social).

1. Justificativa

A reflexão acadêmica sobre o exercício compartilhado de funções estatais com a sociedade vem sendo dedicada ao âmbito do Poder Executivo, especialmente nos tópicos da formulação e aplicação de políticas públicas. Com relação à função controladora da administração pública, há uma carência de estudos sobre a possibilidade de se desenvolver as funções de controle externo mediante sinergia entre os tribunais de contas e a sociedade civil.

Assim, tem-se por objetivo deste artigo refletir sobre novos conceitos e mecanismos jurídicos para a atividade de controle externo da administração pública, em que a inclusão da participação popular apresente-se fundamental para o aprimoramento e legitimação das Cortes de Contas.

2. Contextualização da cidadania no paradigma do estado democrático de direito

O desfiar do novelo da história, desde a formação do Estado nacional moderno, com as monarquias absolutistas, traz uma sucessão cumulativa de adjetivos que aderem ao conceito de Estado.

Do Estado absoluto (deveres dos súditos para com o Estado), sucede o Estado de Direito Liberal (direitos do cidadão contra o Estado), que evolui para o Estado Social (direitos atribuídos pelo Estado ao cidadão) e, por fim, deságua no Estado Democrático (direitos construídos em parceria entre ci-

dadão e Estado).

A corrente de movimentos sociais organizados, o associativismo de diversos segmentos sociais, que representam interesses plurais, a modernidade tecnológica traduzida na facilidade de comunicação e interação que reduziram as dimensões de tempo e espaço, são fatores que, ao longo desse percurso, fortaleceram a cidadania, que, doravante, passa a conquistar espaço para diálogo na esfera pública.

Neste ambiente de reinvenção do espaço público, em parceria com a sociedade, entra em cena a democracia participativa, premissa na construção do Estado Democrático de Direito.

De forma inédita, a fonte de legitimidade das decisões políticas e administrativas destinadas à regulação das funções estatais ou à disciplina das relações privadas dos cidadãos deixa de se reduzir à observância pelo Estado aos procedimentos formais pelos quais se faz válida a edição de atos legislativos e administrativos.

Agora, a legitimidade das funções estatais tem que passar pelo crivo da participação dos afetados pelos efeitos das decisões estatais. Com forte influência da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Habermas, teorizou-se que a democracia será construída com a participação dos envolvidos na tomada de decisão, viabilizada em torno do debate argumentativo, cuja validade é extraída pela oportunidade dada aos cidadãos de participarem discursivamente da composição de forças da qual advirá o consenso para aceitação da lei ou do ato administrativo¹.

A concepção teórica da legitimação do direito pela participação é trabalhada por DIAS (2003: 153) segundo a qual

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e ope-

¹ De acordo com a leitura de Habermas, feita por Galuppo, citado por Nassif, o discurso é ação na qual um sujeito-falante pretende convencer o outro da validade das pretensões contidas em seu discurso. Assim, quando a pretensão é criticada por um falante, o discurso se instaura para produzir um consenso capaz de realizar a integração social. Ao participarem desse discurso, os falantes concordam implicitamente, se não quiserem abrir mão da própria racionalidade, em acatar ao melhor argumento. Por melhor argumento, aqui, devemos entender apenas aquele que, naquela circunstância, resiste melhor à crítica contrária.

rante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração [...]

O Estado Democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de ideias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade.

Todavia, para assegurar a participação, é necessária a criação de mecanismos que permitem a abertura de fluxo de comunicação entre o poder público e a sociedade, cujos interesses serão racionalmente argumentados numa arena de debate público, mediante o instrumental da linguagem intersubjetiva, com vistas a transformar a sociedade em parceira na construção das decisões estatais ².

A sincronização democrática dos interesses entre sociedade e Estado é refletida por NASSIF (2008: 47)

A democracia que se concretiza perenemente acontece porque sua validade está na possibilidade de acordos extraídos do debate prático dos diversos membros sociais, pois a deliberação é capaz de provocar o efeito da legitimação. Esse é um conceito processual do sistema democrático em que a discussão argumentada deve prevalecer sobre as decisões individuais e voluntárias do poder.

À medida que o exercício do poder público se legitima pela abertura à participação dialógica dos governados, sua obediência deixa de ser obtida coativamente para ser encontrada negocialmente, isto é, mediante o consen-

² O alcance do entendimento pela linguagem constitui-se na ação comunicativa, que, no pensamento habermasiano, citado por Dias refere-se “ao entendimento de, ao menos, dois sujeitos capazes de falar e de agir que se engajam numa relação interpessoal. Os autores procuram um entendimento sobre uma situação da ação, a fim de coordenar consensualmente seus planos de ação ou mesmo suas ações.

so alcançado com os cidadãos e grupos interessados naquele específico ato de manifestação do poder público.

Transpondo a temática para o âmbito do Direito Administrativo assentou MEDAUAR (2003: 229) que “a participação se apresenta como expressão e efeito da moderna ideia de relação Estado/sociedade, em que se vislumbra não rigorosa separação, nem fusão, mas recíproca coordenação”.

No mesmo sentido asseverou FERRAZ (2008: 3) que o

Direito Administrativo Contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única – monológico – caminha para modelos de colaboração: gestão associada, democrática, participativa.

Como se vê, o fortalecimento da participação popular através da criação de mecanismos que ofereçam permeabilidade aos Poderes e órgãos do Estado, com abertura de canais de participação ao cidadão, cada vez mais efetivos, consoante destaca MAGALHAES (2006: 32), é o passo adiante no processo de consolidação do Estado democrático.

3. Fundamentos para a abertura à participação do cidadão no âmbito dos tribunais de contas

3.1. A cidadania participativa é essência do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República de 1988, ao fundar o Estado Democrático de Direito brasileiro, consagrou em seu art.1º, parágrafo único, que a soberania popular se manifesta pela democracia direta, ao lado da representativa.

Assim, a democracia direta, que “se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, consoante definição de SILVA (2000: 145), está no âmago da concepção de Estado democrático, constituindo pressuposto para o exercício do poder que se intitule democrático.

Dessa forma, o exercício do poder por qualquer das funções estatais, não se esgota na dimensão representativa, mas coexiste com a democracia direta, que se fundamenta na soberania popular e na cidadania (art. 1º, I e II da Constituição da República de 1988).

A cidadania, enquanto fundamento do Estado democrático, é a força motora da democracia, de forma que democracia e participação são conceitos que se fundem. Nesse sentido, a cidadania apoia o Estado democrático brasileiro, o qual abre um leque de oportunidades à participação, previstas pela Constituição de 1988 nos arts. 10, 11, 14, I, II e III, 31, § 3º, 37, § 3º, 49, XV, 61, § 2º, 74, § 2º, 194, VII, 198, III, 206, VI, 216, § 1º.

Pode-se dizer que a cidadania participativa desfila com desenvoltura pela Constituição Federal, mas não só nela. Na esfera infraconstitucional, importantes diplomas normativos consagram-na.

Na Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade, em vários dispositivos prevê-se a participação da comunidade no planejamento urbano, com destaque para o artigo 43, que exige a adoção de colegiados públicos de política urbana, bem como conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projetos de lei, de planos e programas de desenvolvimento. Além disso, o art. 44, ao tratar da gestão orçamentária participativa, estabelece a realização de audiências públicas como condição obrigatória para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF introduz a fiscalização participativa da gestão orçamentária. Assim, inaugura, no art. 48, o orçamento sob controle social, pois determina que a transparência seja assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Na sequência, o art. 49 determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e entidades da sociedade.

Em reforço à transparência, vem a Lei Complementar nº 131, acrescentando à LRF o art. 48-A, dizer que os entes de federação, em tempo real

deverão disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica informações pormenorizadas em meio eletrônico de acesso público referentes a:

1) quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

2 – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários

O voo feito acima pelo direito positivo tem a serventia de demonstrar que a participação popular tem base normativa, que se faz realidade pela inclusão participativa dos indivíduos e da sociedade como um todo, que se processa na definição de alocação de recursos públicos, de planejamento das políticas públicas e no controle das despesas efetuadas. Todavia, no paradigma do Estado Democrático brasileiro, tais direitos de participação, como visto, ultrapassam a clássica compreensão liberal de ser apenas exercício de direitos políticos de votar e ser votado em eleições periódicas para designação de representantes titulares de mandatos políticos no âmbito do Poder Executivo e Legislativo.

Na esteira do pensamento de MOREIRA NETO (1992: 37):

A mera concordância popular no preenchimento de cargos é condição necessária, porém não suficiente para realizar-se a democracia: ela só se plenificará com a decisão democrática e com o controle democrático. Será necessário que a decisão política, tomada pelos escolhidos seja também a expressão da vontade popular. Na verdade, é mais importante que a decisão seja democraticamente tomada, do que o órgão decisório haja sido democraticamente provido.

Há, portanto, no sistema constitucional brasileiro, uma sinergia entre o exercício do poder pela técnica representativa e pela participação direta do cidadão, o qual tem interesse de verem reproduzidas nas decisões esta-

tais as expectativas com base nas quais se investiu no poder os governantes. Em outras palavras, a sociedade tem o permanente direito de zelar pela legitimidade das decisões estatais, ou seja, verificar a compatibilidade do poder político instituído na sociedade com os interesses e valores nela pre-
valescentes.

Abre-se, portanto, novo horizonte para se trabalhar a participação social nas instituições públicas. Faz parte desse horizonte, ainda pouco alvejado pela ciência jurídica e política, o entrelaçamento entre o controle social e os tribunais de contas, especialmente no que tange à fiscalização do resultado das ações governamentais, no aspecto da legitimidade.

4. A coordenação do controle social com os tribunais de contas: uma parceria em busca da legitimidade das contas públicas

À luz do paradigma da democracia participativa, sobreleva notar que há espaço para avançar a reflexão em torno da participação popular no seio dos tribunais de contas, com o propósito de reinventar espaços com mais profunda e eficaz participação cidadã, livre, como visto logo acima, do burocratismo que a emperra.

No seio dos tribunais de contas, salvo ocasiões episódicas, em que os cidadãos se servem do instituto da denúncia de irregularidades, prevista no §2º do art. 74³ da Constituição Federal, não se debate, com maior profundidade, sobre a abertura de espaço democrático para a participação sistemática da sociedade civil nas atividades que competem às Cortes de Contas.

Em raras oportunidades, a abordagem dada pela doutrina à participação do cidadão no apoio às cortes de contas limita-se a apontar que o cidadão tem o direito de dar-lhe ciência, mediante o expediente da denúncia supra referida, da ocorrência de supostas práticas administrativas de mau uso do dinheiro público, compreendendo gasto ilícito ou antieconômico do dinheiro público, com possível dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente público.

³ Art. 74, § 2º: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima, para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Contudo, recebida a denúncia pelo Tribunal de Contas, a realidade institucional demonstra que há um apartamento dos órgãos de controle em relação ao indivíduo ou entidade denunciante, que ficam numa situação de extremada marginalidade em relação à condução das atividades institucionais de apuração e responsabilização dos fatos ilícitos relatados.

Verifica-se que, no modelo de controle externo em vigência, há uma fragilidade na intervenção do cidadão, que se restringe em ser apenas alimentador de informações (*inputs*), sem ter maiores influências na produção dos resultados (*outputs*) dos procedimentos de controle que provocou.

Pretendemos, assim, democratizar o controle externo, torná-lo menos burocrático e mais participativo, num processo de transformação da concepção da engrenagem do controle externo, que não se confunde com substituição ou enfraquecimento do controle estatal pelo controle social, mas complementaridade entre eles.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de compreensão da atividade de controle externo numa perspectiva inovadora, em que a provocação da participação popular também seja de iniciativa das cortes de contas, de forma a exercer a função de catalisadora da cooperação da sociedade com a sua missão institucional, transplantando a sociedade da situação passiva de mera destinatária das atividades de controle externo para um novo patamar, que a desponte como parceira/colaboradora, no que for possível, nas atribuições enfeixadas nas competências das cortes de contas.

Sem embargo, a intensificação da participação popular nos tribunais de contas concorre para a concretização plena do princípio da cidadania, mediante intervenção de setores organizados da sociedade civil, com voz ativa nos destinos dos órgãos constitucionais, cujas atividades são realizadas em nome e no interesse da soberania popular.

Consoante adverte VUOLO (2007: 30), os tribunais de contas, comprometidos, que são, com valores democráticos e com a transparência na gestão pública, deverão atuar como instrumento de construção da cidadania, despertando no cidadão a sua co-responsabilidade no acompanhamento e na fiscalização dos recursos públicos.

Sobre a democratização das Cortes de Contas é fundamental o pensamento, mais uma vez, de MOREIRA NETO (2005: 92):

A realização da democracia material se suporta na participação política, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado para que tenham acesso à informação, para que sejam admitidos a manifestar sua opinião e influir na formulação de políticas públicas, para que possam, em alguns casos, co-participar das decisões e por último, mas não menos importante, para que sejam legitimados para deflagrar os instrumentos de controle da legalidade, de legitimidade e de licitude para tanto dispostos pela ordem jurídica vigente.

A ampliação, ou que seja, a abertura à participação popular pelas Cortes de Contas transplanta-a para prática institucional digna de ser contemporânea de um Estado Democrático de Direito, cujo centro ético-jurídico gravita em torno da afirmação da autodeterminação do cidadão na construção dos destinos da sociedade.

Se outrora a grandeza da democracia era considerada pela quantificação do número de eleitores com direito a voto, atualmente, no Estado Democrático de Direito, além da garantia de universalização dos pleitos eleitorais, identifica-se a democracia pela introdução/expansão da participação popular no seio dos órgãos que dão estrutura ao poder estatal. Neste particular, há um fecundo espaço a ser explorado para a sementeira da participação popular nos recônditos dos Tribunais de contas, coroada pelo fortalecimento do controle externo da gestão pública, mercê da sinergia entre o controle social e controle estatal.

MOREIRA NETO (2005: 124) consigna que diante da admissão da via participativa, a legitimidade dos tribunais de contas se reafirma, à luz da positivação do Estado Democrático de Direito (Art. 1º da Constituição da República). Além da legitimidade, percebe SANTOS (2002: 23), que a sintonização com o controle social traz aos tribunais de contas novas perspectivas de eficiência em suas atribuições, com o escopo de zelar, com efetividade, pela regularidade da gestão pública, por meio do combate à malversação e ao desperdício de dinheiro, bens e valores públicos.

Note-se que a abertura dos tribunais de contas à colaboração do controle social (sua legitimação pós-moderna) é consequência inevitável da evolução por que tem passado o ente estatal, mediante sua redenção com a fonte da qual provém: o poder popular soberano.

Diante deste cenário, de órgão auxiliar do Estado, isto é, focado na contabilização dos registros dos fluxos financeiros dos recursos e bens públicos, transmudam-se as Cortes de Contas em órgãos de auxílio da sociedade que, além de simplesmente verificar, mediante apresentação de escrituração contábil, a regularidade, em face da lei, da execução orçamentária, assumem também a responsabilidade de avaliar a legitimidade e economicidade dos gastos públicos, na dicção do art. 70 da Constituição Federal. É dizer: a sociedade, destinatária das atividades dos tribunais de contas, quer saber, mais que a necessária conformidade à lei (legalidade), se a despesa pública atendeu efetivamente ao interesse público almejado pela finalidade legal (legitimidade), ao menor custo financeiro possível, sem perda de qualidade (economicidade).

A transposição ao Estado Democrático de Direito trouxe aos tribunais de contas alargamento do feixe de finalidades da atividade de controle externo que, deixando de lado unicamente o foco na legalidade, fundado na técnica positivista-formalista de subsunção à lei do objeto do controle, ganha novo colorido com a finalidade de também sindicar a legitimidade e economicidade da despesa pública, inclusive da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, consoante previsto no art. 74 da Constituição Federal.

Com efeito, a eficiência do controle da legitimidade e economicidade está associada à avaliação do impacto social gerado pelo resultado da ação governamental fiscalizada ou, em outras palavras, tem a ver com a verificação do alcance pela administração pública, dos objetivos prometidos ou planejados.

Nesta raia, a expansão da variedade de finalidades de controle, implicou também em aumento do objeto do controle, pois é improdutivo fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da Administração Pública somente com as ferramentas do controle contábil-financeiro. Houve e ainda há, portanto, a necessidade de ampliação do objeto do controle realizado pelos tribunais de contas, em consonância aos propósitos da

Administração gerencial, focados no desempenho e resultados obtidos pela ação governamental. Tornou-se, assim, escopo da lente do controle externo, além do aspecto contábil-financeiro, a fiscalização orçamentária, operacional e patrimonial, que passaram a demandar o emprego de novas técnicas e ferramentas de auditoria governamental, compreendidas pelas auditorias operacionais ou auditorias de desempenho, também denominadas auditorias de gestão.

Com abordagem diversa da tradicional auditoria de regularidade – em que se busca impedir ou retificar procedimentos desviantes das normas legais e administrativas – a auditoria operacional complementa-a, com foco em assegurar um nível satisfatório de funcionamento das organizações governamentais. No exercício de seu mister, o auditor/revisor, ao avaliar o funcionamento de programa/organizações, verifica se os meios empregados nos processos produtivos estão alinhados com as metas estabelecidas ou se foram otimizados de forma a reduzir as limitações do programa. Ademais, numa das mais relevantes variantes da auditoria de desempenho, representada pelas avaliações de programas, o principal objetivo é distinguir os impactos provocados pelos programas governamentais de forma a avaliar sua efetividade em atingir os objetivos pré-definidos.

A reformulação do paradigma de Administração pública e suas consequências sobre as funções desempenhadas pelas Cortes de Contas são apresentadas por FERRAZ (2003: 161):

O paradigma moderno da Administração Pública reorienta – como não poderia deixar de ser –, a atividade controladora do Estado: as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinados àquela visão da Administração Pública executora da lei, perdem prestígio e cedem espaço a novos instrumentos, em particular às auditorias de gestão (*performance audit*).

O enfoque prioritário destas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares previamente estabelecidas, com o objetivo de sancionar

o agente que não a cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo prioritário consiste na detecção de fatores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio.

Assim, o foco do controle, agora no desempenho da gestão pública, tem em mira a efetividade da ação governamental, ou seja, quais os resultados efetivamente alcançados na promoção de desenvolvimento econômico e bem estar social aos cidadãos.

A sindicância da qualidade do resultado da ação governamental, sobretudo se destinada à realização de políticas públicas colimadas à concretização de direitos difusos sociais e econômicos, deixa de se sustentar somente na ótica unilateral e corporativa do aparato burocrático que, tradicionalmente, sempre foi o responsável pelo controle da atuação estatal.

Com efeito, a visão autorreferente da administração burocrática, que despreza a colaboração da sociedade, se revela inapta para dar solução às complexas e heterogêneas demandas que avultam da sociedade moderna.

Este problema é enfrentado por SANTOS e AVRITZER (2005: 48), que defende a solução dos problemas da gestão pública pela consensualidade entre a administração pública e a sociedade civil, nos termos abaixo transcritos:

As formas burocráticas descritas por Weber e Bobbio são monocráticas na forma como gerem o pessoal administrativo e na forma como advogam uma solução homogeneizante para cada problema enfrentado em cada jurisdição. Ou seja, a concepção tradicional de gestão administrativa advoga solução homogênea para problema, a cada nível de gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim,

a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução dos problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condições de agregar ou lidar com o conjunto de informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, cultural e ambiental.

Vale dizer que a colaboração da sociedade civil, que é quem diretamente sofre os impactos dos resultados da atuação administrativa é fundamental para que os tribunais de contas desprendam-se do foco no legalismo e incluam em seu espectro de atuação uma agenda de controle dedicada à legitimidade e economicidade dos gastos públicos. As novas perspectivas para o controle estatal são anunciadas por SANTOS (2002: 40), o qual compreende positivamente a integração do controle estatal com o social:

Contar então com o auxílio da sociedade na fiscalização desse novo universo que se forma – de maior alcance com relações internas muito mais complexas – é, ao mesmo tempo, a garantia de um reforço significativo aos controles oficiais já existentes e a possibilidade de um novo marco no relacionamento Estado-cidadão, fundado desta vez na democratização das informações, na maior difusão do poder e em princípios como o da eficiência e da moralidade pública.

KELLES (2005: 216) exprime com autoridade a íntima correlação entre a participação popular no seio das cortes de contas e o incremento da qualidade de suas funções de controle, notadamente quando seu escopo for apurar a legitimidade do resultado da política pública. Aduz o autor:

O que propomos é minimizar o sistema de controle ato a ato, profundamente burocrático, ineficaz, e insuficiente para a avaliação de desempenho da Administração Pública e valorizar o sistema de controle de gestão das políticas públicas das macropropostas de alocação dos investimentos vetoriais, estruturantes, aqueles que verda-

deiramente produzem o escoamento da maior parte do investimento e da poupança nacional.

A interação do controle externo com a sociedade é defendida por FREITAS (2003:192) como fundamental à eficiência das funções controladoras dos tribunais de contas. Segundo o autor:

Ademais, o controle social não representa estorvo algum, mas poderosa ajuda à concretização do princípio da eficiência. Diria que sem o crescimento da participação popular, vários dispositivos que cobram economicidade converter-se-ão em letra falida, comprometendo os rumos do equilíbrio fiscal e da eficiência atinente às despesas e à arrecadação. Logo, o controle social, bem entendido, não serve apenas para limitar o exercício da discricionariedade dos agentes políticos e talvez nem seja esta sua função prioritária. O controle social deve servir de modo prioritário, como controle de adequação de resultados das políticas públicas, sem prejuízo do combate, na origem, ao mau exercício da discricção, vale dizer, da arbitrariedade.

Não se pode perder de vista que, por meio da interação dos tribunais de contas com o controle social se galgará decisivo avanço relacionado à capacidade dos atores sociais transferirem experiências e conhecimento do nível social para o nível da Administração Pública.

A seguinte afirmação, de NASSIF (2008: 49), embora pensada com relação à administração pública, em nossa ótica aplica-se perfeitamente aos tribunais de contas

A administração pública instrumentalizada com canais de comunicação permanentes cria a possibilidade, ao receber da sociedade suas diversas tendências e preferências, de angariar juízo confiável para lastrear suas decisões.

Neste particular, cabe ressaltar que os tribunais de contas, enquanto

repositório de detalhadas informações acerca da destinação da aplicação dos recursos públicos são promissores canais privilegiados de contato entre administração pública e sociedade civil, pois podem se alimentar de informações trazidas da sociedade, com relação aos serviços públicos prestados pela administração pública, ao mesmo tempo em que promovem transparência governamental ao deixar a sociedade ciente de informações sobre o destino dado aos recursos públicos subtraídos, mediante tributos, da riqueza produzida pela sociedade.

Desta forma, não mais se sustenta, numa perspectiva democrática, a monopolização do controle dos atos de governo nas mãos da tecno-burocracia.

5. Institucionalização de procedimentos para viabilização da introdução do controle social no âmbito dos tribunais de contas

Consoante acima demonstrado, a função de controle da Administração Pública, no paradigma do Estado de Direito, fincada no controle da legalidade, deu um salto adiante em direção ao Estado Democrático de Direito, que, a partir de então, se faz mais abrangente pela inclusão, em seu escopo, da legitimidade, isto é, além da submissão à lei, deve a função controladora dos tribunais de contas verificar se a gestão dos recursos públicos atendeu às necessidades e interesses daqueles em nome de quem se exerceu parcela do poder estatal.

À luz do controle da legitimidade da atuação estatal, é imprescindível a participação popular, porquanto é o cidadão a causa e o objetivo da mobilização do aparato estatal e da realização das despesas públicas, fundado que é o Estado Democrático de Direito na soberania popular e na cidadania.

É nesse panorama que se faz indispensável o entrelaçamento dos tribunais de contas com a participação popular. Contudo, como concretizar a atuação sinérgica entre os tribunais de contas e o controle social? A algumas questões em torno dessa pergunta dedicaremos as próximas linhas deste trabalho.

Cumprе destacar inicialmente em que grau de intensidade se dará a participação popular no seio dos tribunais de contas.

Neste particular, apresentamos, para fins didáticos, classificação da participação social, em três níveis.

1) Participação informativa: é o mínimo que se deve esperar das instituições públicas, porquanto representa, em cumprimento ao dever de publicidade, a comunicação à sociedade das atividades realizadas.

Nessa raia, é necessário dar resposta ao cidadão do desfecho do procedimento de controle, inclusive apontando qual decisão foi tomada e por quais motivos, especialmente nos casos em que o procedimento de controle foi corolário de provocação da sociedade, mediante a denúncia prevista no art. 74, §2º da Constituição da República.

Ao contrário do que muitas vezes ocorre na realidade, deve-se deixar o cidadão a par do produto final de sua iniciativa de controle, pelo menos com o propósito de valorizar a conduta cívica de quem se dispôs a colaborar com os órgãos estatais de controle da administração pública.

Não vemos nessa modalidade de participação, avanço com relação à nossa proposta de intensificação da colaboração do controle social nas atividades conduzidas pelos Tribunais de contas, porquanto a participação social se limitada a ser cientificada do resultado da ação de controle dos órgãos estatais, permanecerá divorciada do controle estatal.

2) Participação consultiva: esta segunda modalidade compreende a possibilidade da participação popular depois que a decisão do procedimento de controle já foi tomada.

Pede lugar essa via participativa nas situações em que apuradas irregularidades na gestão dos recursos públicos, sobrevém condenação do gestor público em tomar medidas corretivas, a tempo e modo definidos pela decisão proferida pelo Tribunal de Contas.

Com a finalidade de se verificar se a decisão está sendo cumprida, deve o Tribunal de Contas tomar as providências cabíveis, que, por se realizarem no interesse da sociedade, não só por isso, mas também pela efetiva contribuição que dela se pode obter, faz-se necessário, especialmente quando em jogo estão recursos públicos para financiamento de programas de ação social do Governo, que este controle *a posteriori* desenvolva-se a com a cooperação dos cidadãos diretamente afetados pelos procedimentos controlados.

Note-se que a função de controle *a posteriori* de suas decisões é competência constitucional dos tribunais de contas, ao quais incumbe, nos termos do art. 71, III da Constituição Federal “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

Com efeito, a verificação do cumprimento das decisões dos tribunais de contas afigura-se presente no funcionamento dos tribunais de contas pela figura do monitoramento.

No âmbito do Tribunal de Contas mineiro, o monitoramento se define nos termos do art. 290 do regimento interno (Resolução 12/2008) como o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos, para cujo exercício prevê o art.292 que o Tribunal manterá cadastro que contenha as recomendações, ressalvas e irregularidades constatadas em suas deliberações organizadas por entidades jurisdicionadas.

Em rasa leitura de sua disciplina normativa observa-se que o monitoramento é feito exclusivamente por órgãos que integram o Tribunal de Contas de Minas Gerais, sem nenhuma previsão de intercurso com a colaboração da sociedade.

A base normativa, nos termos acima colocados, não traz legitimidade e nem, possivelmente, eficiência, ao instituto do monitoramento que, se não der chance à participação da sociedade, fica vulnerável a ser fraudado por informações repassadas por entidades controladas que não condizem com a realidade.

Não se defende aqui que sem participação popular o monitoramento será sempre fraudado. Apenas sustentamos que a participação popular dificulta a fraude na prestação das informações.

Em nossa ótica, as Cortes de Contas devem provocar a interlocução da sociedade, se fazer conhecida e próxima, através de canais de comunicação, pela via televisiva, eletrônica, telefônica, presencial ou postal, entre aqueles que potencialmente sejam afetados pelos programas de governo fiscalizados e que tenham algo a acrescentar com relação à verificação de correções a que foram condenados a promover os gestores públicos.

Abre-se aqui ensejo para formulamos a sugestão pela via participativa

através do instrumento denominado de coleta de opinião, por MOREIRA NETO (1992: 125).

Aduz o mestre que:

Pela coleta de opinião, possibilita-se à Administração Pública [e analogamente aos Tribunais de Contas], valendo-se dos meios de comunicação em geral, recolher as diversas tendências e preferências de segmentos sociais interessados, de modo a dispor de elementos de juízo confiáveis para lastrear sua decisão. Trata-se, portanto, de um instituto voltado ao aperfeiçoamento da legitimidade da ação estatal no desempenho de sua função administrativa [ou de controle].

Em face da participação na modalidade consultiva, concretizada no instituto do monitoramento, entendemos que cabe aos tribunais de contas criarem os procedimentos para institucionalização e operacionalização da coleta de opinião pública.

Imaginamos que essa tarefa deva ser concebida como parte integrante das inspeções realizadas pelas cortes de contas, por ocasião da qual serão fixados, de forma objetiva, como, quando e quais serão os tópicos alvos da coleta de opinião dos cidadãos e sobre quem e qual área territorial abrangerá o escopo da fiscalização em sinergia com a participação popular.

Paralelamente, adiantamos já aqui, que seria de bom alvitre, para efeitos de inserção efetiva da participação popular no procedimento de monitoramento, a instauração de Ouvidorias na estrutura das cortes de contas, que, adicionalmente à solução esboçada pelo instrumento da coleta de opinião, representa mais uma alternativa para estreitamento dos laços de contato dos tribunais de contas com a sociedade, que poderão servir como repositório para abastecimento de informações importantes, pela voz do cidadão, ao controle do cumprimento das correções que os tribunais de contas tenham, porventura, determinado aos gestores públicos em busca do resgate da regularidade na gestão dos recursos públicos.

3) Participação quase vinculativa: em grau mais profundo de participação e controle social, a participação quase vinculativa estabelece que os

tribunais de contas estariam facultados ou obrigados – com base nos ajustes legais necessários⁴ – a ouvir indivíduos e entidades interessadas antes da tomada de decisões.

Essa modalidade participativa tem a pretensão última de, por um lado, legitimar a jurisdição dos tribunais de contas mediante o estreitamento da participação dos cidadãos e entidades interessadas durante procedimentos de controle e, por outro lado, dar contribuição informacional ao controle da legalidade, economicidade e legitimidade, aqui considerada na faceta de se syndicar se a competência legal está sendo exercida de acordo com a finalidade de interesse público para a qual foi instituída.

A participação quase vinculativa admite, em tese, gradação no envolvimento do participante, que poderá partir da participação meramente informativa, em colaboração aos atos de cognição e instrução dos procedimentos de controle, até a participação decisória, em que a decisão dos participantes terá efeito vinculante com relação aos órgãos de controle.

Contudo, preferimos descartar, no atual estágio de evolução da prática social democrática e do controle das contas pública, a possibilidade das deliberações da participação popular vincular as decisões dos órgãos estatais de controle do poder público, que teriam, nessa hipótese, suas competências praticamente anuladas por julgamentos decididos por quem, possivelmente, não detém muitas vezes cabedal técnico e, quiçá, imparcialidade necessários para realizar um equilibrado e aprofundado julgamento técnico dos atos da gestão pública.

Conforme já tivemos oportunidade de expressar ao longo de nossa exposição, limitemo-nos a ter no controle social um parceiro – e não substituto – do controle externo estatal da administração pública.

Nessa esteira, cogita-se da oitiva dos cidadãos e entidades interessadas previamente à tomada de decisão, com o mote de buscar nos participantes elementos que possam trazer subsídios para que a decisão estatal deixe o vazo unilateralista e passe a ser exarada sobre bases consensuais, que pro-

⁴ Os ajustes legais referem às alterações que se fizeram necessárias nos textos da Lei Orgânica e do Regimento Interno dos tribunais de contas para a institucionalização da participação popular nos procedimentos de controle.

duzam incremento de qualidade às decisões que, além de tangenciarem questões técnico-formais, afigurem-se sensíveis a aspectos contingenciais recortados da realidade social revelada mediante interlocução com segmentos sociais hábeis a robustecer, com novos argumentos, as decisões dos tribunais de contas.

Sem pretender aqui definir, de modo definitivo, os contornos jurídicos e operacionais necessários à sua institucionalização, pensamos ser possível a atuação de participantes sociais durante a realização, pelos tribunais de contas, de inspeções e auditorias, especialmente aquelas de natureza operacional, em que se busca certificar o grau de qualidade do desempenho da administração pública na prestação dos serviços públicos.

Diante da situação que se coloca, vislumbra-se nas unidades inspecionadas e/ou auditadas, quando em jogo interesses plurissubjetivos de relevante projeção social, a realização de coleta de opiniões junto a segmentos sociais diretamente afetados pela atuação governamental fiscalizada, que, potencialmente, conferem maior prospecção e confiabilidade às decisões, pois serão tomadas com retratação mais aprofundada da real situação da gestão pública e do fim dado aos recursos públicos.

Ademais, a participação social tem campo fértil a ser cultivado nos procedimentos de tomadas de contas especiais, instauradas pela autoridade administrativa, ou por conta de sua inércia, de ofício pelos tribunais de contas, sempre com a finalidade de apuração dos fatos, quantificação dos danos e identificação dos responsáveis. É que em situações deste jaez, a participação popular se revelará útil à sindicância pelas informações prestadas por quem se encontre em contato com os fatos investigados.

Conforme já alertado acima, é necessário que a institucionalização da participação social seja disciplinada por instrumentos normativos que disponha, de acordo com as peculiaridades dos órgãos de controle, sobre a filtragem participativa ou, em outras palavras, que se definam escolhas seletivas de participação, em seus diversos aspectos. Nesse sentido, é de se delimitar no aspecto quantitativo o máximo de pessoas permitidas a intervir, e, no aspecto qualitativo, quem são estas pessoas (físicas e jurídicas) e quais os requisitos que demonstram a condição de serem elas interessadas no resultado da fiscalização.

Necessário é também definir o momento adequado da intervenção; se ela se dará mediante convocação dos tribunais de contas ou por iniciativa do próprio interessado; e, por fim, quais os efeitos da intervenção social sobre os procedimentos de controle, ou seja, qual o grau de influência sobre as decisões que porventura sejam tomadas.

Ademais, as opiniões da sociedade não devem ser ouvidas sem reservas, porquanto podem ser veiculadas sob o velado pretexto de emulação política, com o fito de prejudicar a imagem de quem, naquela ocasião, porventura tenha seus atos e sua administração sujeita ao crivo da fiscalização dos tribunais de contas.

Com receio de se esgueirar para a “politização” desenfreada da participação, deve-se cercar de providências no sentido de que o procedimento participativo de controle desenvolva-se mediante procedimento dialético, em que, sob a garantia do contraditório e ampla defesa, aquele contra quem tenha recaído qualquer acusação negativa tenha, com igual força e pelos mesmos instrumentos, a oportunidade de se fazer ouvido e de ter seus argumentos apreciados pelos órgãos de controle.

De toda sorte, descartada, em princípio, a natureza vinculativa da intervenção dos atores sociais, com o escopo de não fazê-la figura decorativa, cabe aos órgãos de controle, na fase decisória, no mínimo reportar-se em quais aspectos foi possível se servir das informações e elementos produzidos pela intervenção social. Em situação mais otimista, se a intervenção social tiver sido de decisiva contribuição para a fundamentação e aprimoramento do procedimento de controle, será de relato obrigatório na decisão estatal os termos em que se fizeram salutar ao procedimento de controle os argumentos trazidos pela referida intervenção.

Nessa linha de entendimento, não poderíamos deixar de mencionar a possibilidade da prévia intervenção da participação popular no seio dos tribunais de contas mediante o instituto do *amicus curiae*, que, originalmente formulado para o controle concentrado de constitucionalidade, é compreendido como a intervenção de terceiros que demonstrem interesse em formular pedido no sentido de que a decisão adote determinada orientação, quando esteja subjacente ao processo com controvérsia relevante, de inquestionável repercussão social.

De acordo com ensaio da lavra de Leonardo Ferraz (2009:61), o instituto do *amicus curiae*, pode ser, com as devidas adaptações jurídicas e operacionais, aplicado na jurisdição dos tribunais de contas. Aduz o autor que:

[...] é possível sua utilização, com as devidas adaptações, em todas as instituições que querem abrir para a sociedade o acesso como forma de aperfeiçoar seu processo decisório [como] poderoso mecanismo de reforço de elementos, ou agregação de novos, que encetarão ganho qualitativo na teia de argumentos que formam e conformam a vontade dos conselheiros e ministros dos Tribunais de contas”.

Assim, Leonardo Ferraz, ciente do potencial aprimoramento democrático do *amicus curiae*, tem por possível sua adoção nos processos de consulta e de incidentes de uniformização de jurisprudência⁵ dos tribunais de contas, por serem a eles iminentes questões cuja repercussão transborda dos limites do processo em que são debatidas, pois são processos dos quais se produzem decisões que são parâmetros confiáveis para ação de gestores públicos que estejam sob a jurisdição das cortes de contas.

Pelo exposto acima, depreende-se que há férteis terrenos para se plantarem as profícuas sementes da participação popular na jurisdição dos tribunais de contas.

⁵ Descreve Leonardo Ferraz que no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, “as consultas são deliberadas por meio de parecer do Tribunal Pleno e devem versar sobre matéria de repercussão orçamentária, financeira, operacional, patrimonial, não podendo versar sobre caso concreto, servindo como referencial normativo de forma geral para todos os jurisdicionados”. Por sua vez, “os incidentes de uniformização de jurisprudência têm lugar no TCEMG na ocorrência de divergência em deliberações das Câmaras ou do Tribunal Pleno, que versem sobre casos análogos, devendo ser suscitados por conselheiros, auditor ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Importante frisar que, acolhido o incidente, ficam sobrestados os processos que versem sobre a matéria controvertida até seu deslinde. A repercussão é assegurada à medida que a tese vencedora do incidente constituirá súmula do Tribunal (desde que aprovada por no mínimo cinco votos) e servirá como referencial interpretativo da corte em casos do mesmo jaez.

5.1 A participação popular nos tribunais de contas pelas ouvidorias públicas

Em nossa proposta de institucionalização do controle social nas entranhas dos tribunais de contas, tem lugar a instalação das ouvidorias públicas, organização institucional cujo arranjo, se coordenado sob condições que lhe assegurem autonomia e independência em relação ao órgão ao qual se integra, constitui-se inegável unidade de enlace entre a esfera estatal e a sociedade civil, trazendo novo colorido para o espaço público, com a solidarização de argumentos vindos da rede burocrática estatal e também provenientes do meio social.

De acordo com Maia (2007, 49):

A ouvidoria apresenta-se como instrumento democrático de controle de avaliação da gestão pública, porque não discrimina quem dela se utiliza e permite o acompanhamento dos atos da Administração Pública, bem como a correção daqueles atos viciados. Tal fato contribui para a gestão ética, transparente, eficiente e de qualidade quanto ao serviço prestado.

Urge, portanto, a instalação e efetiva operacionalização das ouvidorias nos tribunais de contas, em mais um esforço de se fazer delas entidades não só de controle externo da administração pública para a sociedade, mas com a sociedade, comprometido com os valores democráticos e da cidadania.

Vale dizer que o intercurso dos tribunais de contas com a sociedade, pelas portas das ouvidorias, promove significativos avanços para o controle democrático da administração pública. Primeiramente, não custa repetir, fortalece a cidadania, transpondo o cidadão e entidades sociais para uma posição ativa em relação à possibilidade de intervenção, em cooperação com os órgãos estatais de controle, na correção e no aprimoramento dos atos de gestão pública.

Em segundo lugar, mas não menos importante, em tese, imprime eficácia às funções de controle externo, pois enquanto provedora de informações para os tribunais de contas, transferidas da sociedade, mediante reclama-

ções, críticas sugestões, elogios e pedidos de esclarecimentos, as ouvidorias trazem subsídios importantes para a realização das auditorias, especialmente as de cunho operacional, e assim, contribuem para o aperfeiçoamento da avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados.

Como se vê, constituem as ouvidorias em profícuo instrumento da institucionalização da relação simbiótica entre o controle externo estatal e o social.

6. Considerações finais

É pelas mãos da filosofia de CHAUI (2002: 433), segundo a qual “a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo” que nos convencemos de ser possível abrir novos caminhos ao controle externo da administração pública, a ser trilhado a partir do entroncamento de caminhos, feito da convergência entre a esfera estatal e a sociedade, articulada no palco dos tribunais de contas.

Neste cenário, divisou-se que, a custos de esforço criativo de fixação de balizas à institucionalização da participação popular, o controle social nas cortes de contas tem vez com profícua contribuição em fases pré e pós decisórias. Isto se sucede pelas mãos do instituto da coleta de opinião em inspeções, auditorias, tomada de contas especiais e monitoramentos, sem embargo da introdução da participação pela via do instituto do *amicus curiae* e da já tardia necessidade de instalação das ouvidorias.

Da abertura à participação popular, extraímos a conclusão de que os tribunais de contas se legitimam, mediante interlocução com a sociedade, na construção de suas decisões.

Todavia, para além da legitimação democrática, a abertura dos tribunais de contas tem o efeito benfazejo de fomentar a cidadania, despertando no cidadão a consciência de sua corresponsabilidade no acompanhamento e na fiscalização do gasto dos recursos públicos.

Sem embargo das perspectivas positivas já referidas, a participação popular, se bem engendrada, potencialmente imprime eficiência (qualificação) às decisões tomadas nos procedimentos de controle externo da gestão

pública. As informações e conhecimentos, de ordem técnica ou mesmo leiga, produzidos no meio social, se vertidos aos domínios das cortes de contas, podem contribuir para que a decisão em construção retrate com maior fidelidade as peculiaridades que cercam a realidade institucional e social subjacente aos atos a serem fiscalizados.

Como visto, a democratização do controle externo e estatal do Poder Público permite que o seu espectro das funções se amplie, sobretudo com vistas a certificar se a despesa pública foi legítima, ou seja, se além de ter sido processada conforme a lei cumpriu a finalidade social esperada pela sociedade

Não sabemos se as ideias apresentadas desse modelo de controle vingarão. Contudo, a promissora contribuição da sociedade à qualificação das decisões de controle externo, mercê do intercâmbio de informações, opiniões e experiências, associada à crescente reivindicação da sociedade por participação e transparência nos órgãos estais, sustentada nos valores democráticos fundantes da soberania popular, da cidadania e do pluralismo, fazem imprescindível o debate da participação popular nos tribunais de contas, especialmente quando se sabe que a democracia se consolida em construção permanente, cimentada no discurso aberto ao novo, à novidade dos interesses em pauta, à estreia dos partícipes, num vir-a-ser constante, cujos erros e percalços, se ocorrerem, redimem-se pela virtude democrática da oportunidade de se começar de novo.

7. Bibliografia

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 9ª ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Lei Complementar n°. 101, de 04 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: < www.presidencia.gov.br/legislacao > . Acesso em: 28/02/2010.

BRASIL. Lei n°. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em: < www.presidencia.gov.br/legislacao > . Acesso em: 28/02/2010.

BRITO, Carlos Ayres. A real interpretação da instituição Tribunal de Contas. In: SOUZA José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor de direitos fundamentais*. 3ª ed. rev e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 12ª ed. São Paulo: Ática, 2002.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. A adoção da figura do *amicus curiae* no âmbito dos Tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 70, n°.1, p. 55-65, jan./mar. 2009.

FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração

pública: conselhos gestores de políticas públicas. *Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado*: [on line]. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br>. > Acesso em: 05 de novembro de 2009.

FERRAZ, Luciano. Modernização da administração pública e auditorias de gestão. In: FERRAZ, Luciano e MOTTA, Fabrício. *Direito público moderno, homenagem especial ao professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.155-166.

FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano e MOTTA, Fabrício. *Direito público moderno, homenagem especial ao professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 167-197.

KELLES, Márcio Ferreira. *Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no Controle da LRF*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Poder Local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. In: MAGALHAES, José Luiz Quadros de (org). *O Município e a Construção da Democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos. 2006, p.15-44.

MAIA, Janaína de Souza. Ouvidoria como instrumento de gestão ética, transparente e participativa. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. v. 63, n°.2, p. 49-66, abr./jun. 2007.

MEDAUAR, Odete *O direito administrativo em evolução*. 2ª ed., ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 12, de 17 de dezembro de 2008. *Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: < www.tce.mg.gov.br. > Acesso em: 15/04/2010.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Diálogo Jurídico*. [on line]. Disponível em: < [http:// www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br). > Acesso em: 05 de novembro de 2009.

MOREIRA. Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de contas. In: SOUZA José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor de direitos fundamentais*. 3ª ed. rev e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

NASSIF. Gustavo Costa. As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. v. 73, nº.4, p. 43-58, out./dez. 2009.

SANTOS, Boa Ventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boa Ventura de Souza (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005, p.39-78.

SANTOS. Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*. V. 33, nº. 94, p. 13-46, out./dez. 2002.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

VUOLO. Lucya Barros. *Os Tribunais de contas como instrumento de construção da cidadania*. Edição da Autora: Cuiabá. 2007.