

Os Tribunais de Contas e as inovações no exercício do controle externo e o seu caráter preventivo

Carla Maria Barreto Gonçalves

Estudante de Graduação em Direito pela
Universidade Federal do Ceará.

Carlos Henrique de Castro Ehrich

Mestre em Direito Público pela UFPE.
Professor de Direito Administrativo
da Unifor.

Sumário: Introdução; 1 – Sobre o Controle Externo; 2 – Sobre os Tribunais de Contas; 3 – O atual contexto brasileiro face à Administração Pública e a função dos Tribunais; 4 – Os Tribunais de Contas e o Exercício do Controle Externo de Forma Preventiva; 5 - O Controle Social ; 6– Falibilidades do Instituto e Novas propostas; 7 -Conclusão.

Resumo: Tem por objetivo este estudo apresentar e analisar o papel fundamental dos Tribunais de Contas no atual contexto administrativo, assim como o respectivo posicionamento da sociedade brasileira diante deste; em especial vem propor uma nova perspectiva teórica do exercício do controle externo, tendo como método, ou até mesmo objetivo, a atuação preventiva em sua persecução implacável pela eficaz e regular gestão dos recursos públicos visando o benefício da sociedade.

Vem também apontar e reconhecer as louváveis iniciativas de tal exercício na sua forma diferenciada, buscando agir prioritariamente através da precaução e esclarecimento sobre o tema, assim como em seu eterno aperfeiçoamento de seu trabalho com novos procedimentos, propostas e parcerias fundamentais à eficiência.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Controle Externo; Controle Interno; Controle Social

1. Introdução

Chegam a ser enfadonhas a reiteração, a constante abordagem, para não mesmo dizer a insistência, que se tem sobre o assunto da Administração Pública gerindo de forma descomedida os recursos públicos. Só não o é de fato, por tratar-se de um assunto de altíssima relevância e seriedade que, ao mesmo tempo em que tem sido

alvo de constantes preocupações, não vem recebendo o devido tratamento corretivo.

O conhecido fato de o Brasil ostentar uma das maiores cargas tributárias do globo já não é mais surpresa. Nem mesmo se faz necessário que as estatísticas mostrem um problema mais grave ainda: o retorno desses recursos em detrimento do bem-estar social é, muitas vezes, absurda e notadamente desproporcional.

Falta ao povo um sistema de educação, de saúde, de segurança, e de serviços públicos em geral com a qualidade prevista em lei; e isso já é fato conhecido, difundido e até mesmo vivenciado.

São direitos que já vêm sendo citados, reivindicados e exigidos por todos os meios possíveis, mas que continuam não sendo efetivados como deveriam. E nesse ínterim, o ônus de contribuir em demasia e pouco se vendo algum retorno, assombra o brasileiro. E é nessa desproporcionalidade entre arrecadação e resultados que reside um dos maiores desrespeitos a mais um dos direitos inerentes ao cidadão brasileiro: o direito à informação e à fiscalização dos gastos efetuados pelo Estado, com os recursos por aquele cedido.

É em meio a todo esse contexto que surge a figura dos Tribunais de Contas e o exercício do Controle Externo, na sua persecução pelo bem público através do devido encaminhamento e uso comedido das verbas públicas, da otimização do exercício administrativo em atingir seus objetivos, assim como até mesmo a adequada arrecadação dos recursos.

Todavia tais institutos vêm atuando mais além do que prevê a Carta Magna. Eles detectaram a necessidade crescente de se aprimorar, desenvolver estratégias, atingir metas, de promover uma integração. Integração essa a ser estabelecida entre os próprios Tribunais, de todas as esferas e federações, assim como entre outros órgãos fiscalizadores de contas e principalmente com a própria sociedade.

É nessa a parceria que se pode esconder a verdadeira solução para o apaziguamento desse verdadeiro caos político, financeiro, social e, por que não, moral que persiste no país.

2. Sobre o Controle Externo

2. 1. Conceito de Controle

É tarefa um tanto quanto simples delimitar o conceito de controle como sendo o ato ou série de atos concatenados que comandam, gerem atividades ou produtos de pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, para que ocorram regularmente em acordo com aquilo que lhes foi preestabelecido. No entanto, é notoriamente sabido que no mundo jurídico a aceção de diversas palavras frequentemente utilizadas no cotidiano torna-se ainda mais abrangente.

A ideia de controle sob o prisma jurídico adquire um sentido um pouco mais extenso, subdividindo-se em diversas espécies, que por sua vez também possuem seus subtipos. Ele é, predominantemente, um instituto de atuação administrativa, por ser fortemente atrelado ao Estado, mas podendo ser também vislumbrado em outros ramos do Direito.

Nesse sentido mostra-se perfeitamente cabível a definição que diz que “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” (MEIRELLES, Hely Lopes, 2007, p. 264).

2. 2. Os tipos de Controle

Em breve síntese, utilizando o método prático do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho¹, é possível citar as duas maiores

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 22º, Ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2009.

espécies que seriam o controle político e o controle administrativo, sendo este o que engloba o assunto de interesse ao estudo e, por sua vez, subdivide-se nos controles administrativo, judicial e legislativo.

O controle legislativo, assim como as demais subespécies de controle administrativo, é classificado em razão do órgão controlador, ficando então claro que o mesmo é exercido pelo Poder Legislativo.

A tal poder é estabelecido pela Carta Magna que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (...)” (CF/88, art. 70, *caput*). É esse o denominado Controle Financeiro da Administração Pública.

2.2.1. O Controle Financeiro

Divide-se, basicamente, em controle externo e interno. A diferença entre eles consiste simplesmente em quais órgãos exercem a faculdade de fiscalização sobre outros.

2.2.1.1. O Controle Interno

A Constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o controle interno. (DA SILVA, José Afonso, 2008, p. 751)

O controle interno nada mais é do que o exercício fiscalizador de um órgão sobre o Poder em que ele mesmo está inserido, o que é autoexplicativo por sua denominação, pois é um órgão interno, de outro maior, que realiza as atribuições do controle financeiro. São, por exemplo, as corregedorias, inspetorias das entidades administrativas, sejam elas indiretas ou diretas como autarquias e até mesmo da União.

Pode-se também dizer que é um instituto cuja função predominante é auxiliar o exercício do controle externo, uma vez que seu ob-

jetivo é criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, “ressalte-se que a fiscalização externa a cabo do Poder Legislativo não exclui o sistema de controle interno de cada poder, que ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência ao Tribunal de Contas da União sob pena de responsabilidade solidária.” (HOLTHE, Leo Van, 2008, p. 521)

O que é inclusive observado no art. 74 da CF/88 que “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”. (CF/88, art. 74, §1º)

2.2.1.2. O Controle Externo

Entende-se por controle externo, como sendo a fiscalização das finanças públicas, em sentido amplo, realizada por um órgão distinto sobre outro, com a finalidade de garantir a devida aplicabilidade dos recursos, assim como da eficácia de seu resultado.

2. 3. O Exercício do Controle Externo

O controle externo é uma atividade exercida, por determinação do artigo 70 da Constituição Federal, pelo Poder Legislativo, mais especificamente pelo Congresso Nacional quando se tratar de atos da esfera federal. Em complemento, vem o artigo 71 do texto constitucional determinar que exercício de tal atividade a princípio determinada ao Congresso “será exercido com o **auxílio** do Tribunal de Contas da União.” (CF/88, Art. 71, Caput.)

Há de se reforçar, rapidamente, a ideia sabiamente levantada por muitos doutrinadores de que ao Poder Legislativo deve caber o exercício de vigilância já que é ele, por completo, o representante legal do povo por meio do exercício de escolha nas vias democráticas.

Em razão até mesmo do próprio nome do instituto, também é válido ressaltar o fato e a relevância de que tal exercício seja feito

por um órgão que esteja alheio ao restante do sistema administrativo, de forma a produzir apreciações mais apuradas e imparciais.

Como muitos doutrinadores mesmo reiteram, “o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar e de orientação do Congresso Nacional, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa (nunca jurisdicional), concernentes basicamente, à fiscalização” (MORAES, Alexandre de, 2002, p. 391).

Em razão de sua independência fica fácil vislumbrar o controle externo sendo exercido sobre o próprio Congresso pelos Tribunais, fato que é possível e aplicado.

3. Sobre os Tribunais de Contas

3. 1. Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas

Um tema bastante controverso é o que discute a natureza jurídica dos Tribunais de Contas. Ao contrário do que o nome possa sugerir, nada têm de relação com o Poder Judiciário.

São de fato, os Tribunais de Contas, órgãos do Poder Legislativo cuja existência volta-se para o auxílio no exercício do Controle Externo. Como mesmo elucidado na doutrina a respeito do Tribunal de Contas da União, “é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública” (FILHO, José dos Santos, 2009, p.957).

O mesmo vale para os Tribunais das demais esferas administrativas, que é o caso dos tribunais estaduais e os poucos existentes tribunais dos municípios e municipais, por serem vetados pelo texto

constitucional de 1988, persistindo, no entanto, os já existentes². São todos eles partes integrantes do poder legislativo de sua esfera, e a ele devendo auxiliar no exercício de apreciação, julgamento dentre outras obrigações referentes ao controle externo,

É extremamente válido ressaltar, todavia, que ainda que vinculados ao Poder Legislativo, os Tribunais são completamente independentes do mesmo, até porque cabe a eles também o dever de exercer suas funções sobre este.

Por fim, outro tema de alta relevância é sobre o que diz respeito à natureza jurídica dos atos praticados pelas Cortes de Contas. Ainda que já pacificada a questão de que não há uma identidade entre tais entes e o Poder Judiciário, é essencial que se reafirme que todos seus atos são de natureza administrativa.

Especialmente **na** questão confusa como a elucidada no art. 71 da CF/88, em seu inciso II, que atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Nesse caso, “o sentido do termo é o de **apreciar, examinar, analisar** as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese **é de caráter eminentemente administrativo**”³.

3. 2. Funções dos Tribunais.

Estão elencadas no art. 71 da CF/88 as competências dos Tribunais de Contas.

² Art. 75, CF/88. *As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

³ Extremamente objetivo, tal ressalve é citado pelo doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*. 22º Edição. Ed. Lumen Juris. 2009. p.958, sendo de produção original de RODRIGO VALGAS DOS SANTOS, *Procedimento Administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais*. Del Rey. 2006. p.61

Segundo doutrina, o TCU “deverá auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, incluindo aí, as entidades da administração direta e indireta” (HOLTHE, Leo Van 2008, p. 520) além das demais funções vislumbradas no texto legal, como a apreciação de contas do Presidente da República e o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração.

É válido ressaltar outra classificação produzida pelo próprio Tribunal de Contas da União, que determina que as funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda **o caráter educativo**⁴.

Em relação às duas últimas funções, a ouvidoria e a educativa, realizar-se-á um aprofundamento justamente em razão da sua proximidade, para não dizer da sua essencialidade, ao tema abordado neste estudo.

4. O atual contexto brasileiro face à Administração Pública e a tarefa dos Tribunais

4. 1. A importância do Tema

O atual cenário brasileiro face à atuação do Estado na prestação do dever maior com a sociedade – garantir e efetivar o bem de todos de forma geral e indistinta – tem sido motivo recorrente de discussões, insatisfação, questionamento e descrédito.

⁴ – Portal do Tribunal de Contas da União - Planejamento e gestão - *Referencial estratégico*. Disponível, aos 29/09/2009, em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento>

E tais circunstâncias remontam ainda às épocas da colonização, desde que o Brasil já começava a identificar seus fortes, e até hoje prolongados traços de propensão à corrupção em eterna disputa com a inconformidade passiva. Figuras como o jurista Ruy Barbosa e o, à época, ministro da fazenda Inocêncio Serzedelo Correia são algumas das grandes referências históricas da constante luta contra a corrupção, a improbidade, assim como pela instalação de meios eficazes e devidamente capazes para realizar um controle decente dos gastos públicos.

Em razão disso torna-se óbvia a necessidade de medidas efetivas para reverter esse quadro.

4. 2. Os Tribunais e seu papel perante tal contexto

Com o passar do tempo torna-se perceptível que tem havido cada vez mais destaque e reconhecimento aos Tribunais e suas ações. Seja na mídia, nos resultados práticos do cotidiano, a questão é que essas instituições vêm ganhando um prestígio cada vez maior.

Tal fenômeno de popularidade e crédito sobre o desempenho dos mesmos tem uma razão de ser, um tanto quanto óbvia: o contexto em que a sociedade brasileira tem vivido de eterna insatisfação com a administração pública clama por soluções efetivas e urgentes. É nessa necessidade que os Tribunais vêm encontrando a oportunidade de agir, confrontando esse caos e intensificando seu trabalho, com o intuito de ir além de suas competências legais.

Como foi muito bem colocado pelo presidente do TCU, Ubiratan Aguiar, em sua entrevista à Revista do TCE de Minas Gerais: “Isso se explica pelo desejo que há, dentro de cada cidadão, de viver num país saudável, num país de justiça social, num país onde o princípio da igualdade não seja letra morta da lei. Não queremos um país em que poucos tenham muito e muitos tenham nada.” (AGUIAR, Ubiratan, em entrevista à Revista do TCEMG, jan/fev/mar 2009, p.18).

Tais órgãos surgem diante de tal cena propondo solucionar o problema, o que obtém justificada credibilidade da população brasileira, especialmente quando se observam os resultados. (...) “é isso que a sociedade gostaria de ler, de ver na televisão; disso ela gostaria de ser informada. Quando digo que o Tribunal, somente no primeiro semestre de 2007, economizou **oito bilhões de reais**, a sociedade fica escandalizada.” (AGUIAR, Ubiratan, op. cit. p. 18)

Além disso, a grande contribuição vem sendo o fato de que eles deixaram de ser “um órgão puramente contábil. O Tribunal de Contas entendia que efetuando a análise formal das contas tudo estava resolvido. Todavia, de nada adiantavam as contas fecharem e os objetivos do controle não serem alcançados”. (AGUIAR, Ubiratan, op. cit. p. 15)

4. 3. A palavra-chave: Integração

Já está pacificada a ideia de que os Tribunais são órgãos independentes, que não estão submetidos a nenhum outro. Ainda que sejam da esfera do Poder Legislativo e ajam em auxílio ao Congresso Nacional, ele não é subordinado a este.

Contudo, talvez por questões até mesmo culturais, *confunde-se independência por distanciamento*⁵ e em razão disso vinha-se observando que laços muito tênues vinham sendo mantidos entre órgãos fiscalizadores específicos. tais como o Banco Central e até o Ministério Público.

O atual Presidente do Tribunal de Contas da União cita tais circunstâncias de afastamento, alerta que *é a corrupção que une os agentes públicos aos privados* e ainda faz a comparação de que *a iniciativa privada, por exemplo, trabalha organizada, interligada, contando com a Centralização de Serviços de Bancos S.A. – SERASA, com cadastro dos maus pagadores.* (AGUIAR, Ubiratan, op. cit. p. 16)

⁵ UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE. *Controle Social das Contas Públicas*. Fascículo 3. *O Papel do Controle Externo* – TCU, TCE, TCM. p. 47

Felizmente a situação vem apresentando mudanças positivas nesse sentido de aproximação e os órgãos de controle vêm buscando o que se têm denominado Pontes *de Institucionais*⁶, que buscam estabelecer uma maior conexão entre eles na busca por melhores e diferenciados métodos, assim como resultados na persecução pelo seu objetivo maior.

É possível citar a existência de associações como a ATRICON⁷, ou programas como o PROMOEEX⁸, todos visando e efetivando uma integração fortificadora entre si, buscando sempre o aprendizado mútuo, a colaboração e apoio na busca comum por melhores resultados de seus trabalhos.

5. Os Tribunais de Contas e o exercício do Controle Externo de forma preventiva

5. 1. O controle externo preventivo

Não sendo essa uma classificação doutrinária oficial, tal nomenclatura será utilizada visando um maior discernimento e compreensão acerca do tema, que em razão do nome já autoexplicativo.

Esta foi apenas a forma escolhida para dar enfoque ao controle externo exercido de forma anterior, preventiva e precavida diante de seus atos convencionais que acabam por ser mais incisivos, com o fim de evitar que os realize em sua forma sancionadora e corretiva.

⁶ Revista do TCEMG, jan/fev/mar 2009, p. 16.

⁷ A ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, é uma entidade civil, de caráter nacional (...). Disponível em <<http://www.atricon.org.br/atricon.htm>>

⁸ O *Promoex* (Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, DF e Municípios Brasileiros) tem por finalidade o fortalecimento do controle externo como instrumento do cidadão e da efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos. Disponível, aos 29/09/2009, em <<http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/arq/PRO-MOEX/Index.htm>>

Sua prática vem-se mostrando assim uma forma prática e simples de exercer o controle, além de benéfico tanto pra o ente fiscalizador que tem um trabalho menos árduo, como para o fiscalizado que ao ter um policiamento maior sobre ele, provável que sejam maiores as possibilidades de agir regular e legalmente; por fim talvez o maior beneficiado seja aquele em favor de quem são revertidos tais gastos fiscalizados: a sociedade.

5.1.1. O controle preventivo pela via institucional

Claro está que aos Tribunais de Contas não cabem mais somente funções puramente contábeis, de apreciação e medidas corretivas. Uma onda visionária vem dominando cada vez mais o âmbito das cortes de contas e isso provoca um aumento considerável dos seus campos e formas de atuação. Guiando-se por metas, princípios e valores, eles procuram atingir a excelência, para que assim tenham o merecido destaque tanto a título de instituição exemplar às demais, como em satisfação e compromisso, nada mais que justos, à sua função de exigir as devidas condutas.

Mostra-se comum a todos os tribunais, independente da esfera de atuação, a existência de planos, guias estratégicos nos quais os mesmos procuram se orientar. Através destes que aqueles procuram se pautar, buscando sempre uma **missão** – sendo esta sua razão de existência –, através de um **negócio** – o ramo de atividades em que se atua –, almejando uma **visão** – uma situação futura desejada para a instituição – e por fim fundamentados em **valores** – que são os princípios éticos que norteiam suas atividades, tais como a justiça, a ética e a efetividade.⁹

Outra tática que vem sendo empreitada é a divulgação de seu trabalho. É possível vislumbrar os resultados objetivos e extrema-

⁹ Portal do Tribunal de Contas da União. *Referencial Estratégico*. Disponível, 29/09/2009, em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/referencial_estrategico>

mente positivos nos sítios virtuais dos respectivos tribunais, embora poucas pessoas tenham conhecimento de tanto.

Como no primeiro trimestre de 2009 é possível citar estatísticas assombrosas como o fato de que para cada um real do orçamento da União alocado ao TCU, o retorno ao país foi de R\$ 17,53, ou seja, o trabalho realizado pelo Tribunal foi capaz de fazer retornar ao orçamento um dinheiro que iria ser gasto indevidamente caso não houvesse intervenção do mesmo; resultando, assim, em uma economia de R\$ 16,53 a mais acima de cada real que seria gasto. Ou então, pode-se falar ainda da eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos ter proporcionado um retorno de 2.9 bilhões de reais/país.¹⁰

E assim por diante são visualizados facilmente os resultados atingidos pelas cortes, sendo divulgados da maneira mais ostensiva possível, objetivando consolidar mais ainda sua eficácia e adquirir a confiança da sociedade.

5.1.2. O controle preventivo pela via social

Analisado sob esse aspecto, tal controle é, provavelmente, a espécie mais em voga, seja em razão de seu recente crescimento, ou da sua efetividade.

Trate-se de um movimento em que vem havendo uma convergência entre os Tribunais de Conta e a sociedade buscando uma maior relação interação e confiança, e ainda mais para aqueles: um auxílio da sociedade para as atividades de controle.

Adotando como fundamento maior a transparência, os Tribunais sempre têm feito seu trabalho e demonstrado seus

¹⁰ Portal do Tribunal de Contas da União. *Planejamento e Gestão – O TCU em números*. Disponível, aos 29/09/2009, em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/tcu_numeros>

resultados, e até mesmo as suas próprias contas internas, de forma clara e acessível.

Um dos principais e, ao mesmo tempo, mais simples recurso de aproximação tem sido a educação. Amplamente aplicados e difundidos, são inúmeros os projetos e iniciativas tomadas por esses órgãos com o fim de esclarecer a sociedade sobre a prestação de contas com o Governo.

Em circunstâncias próximas regional e até cronologicamente, pode-se citar o curso realizado sobre o “Controle Social das Contas Públicas” promovido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará em parceria com a Fundação Demócrito Rocha e o jornal O Povo¹¹.

Houve também o recente Programa Agente de Controle, lançado pela parceria do Instituto Plácido Castelo e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que objetivava “promover a interação entre a Corte de Contas e a comunidade estudantil, visando fortalecer a fiscalização da aplicação de recursos públicos estaduais e demonstrar a relevância da participação do jovem cidadão no controle social”.¹²

Como se observa, são muitas e diversas alternativas de aproximação à sociedade que ainda podem ser citadas. Basta observar as já mencionadas, em que se constata um contato mais forte e direto possível com a sociedade, para se ter ideia da disposição, inovação e abrangência dessa nova metodologia. Além do que, ainda haveria de se falar do uso de recursos televisivos, virtuais e até telefônicos que possibilitam ao cidadão um contato direto com as cortes.

¹¹ Disponível, aos 29/09/2009, em: < <http://controlesocial.fdr.com.br/> >

¹² Disponível, aos 29/09/2009, em:
<<http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/Sessao.noticia.tce?id=365>>

6. O controle social

Neste ponto vale ressaltar a diferença entre o tema discorrido no item anterior. O controle social é, na realidade, o seu exercício por meio da iniciativa de uma pessoa, um particular ou até mesmo uma pessoa jurídica, que por meio dos recursos oferecidos pelo Estado, em especial os Tribunais, toma as medidas cabíveis necessárias para impugnar atos administrativos que *a priori* parecem eivados de vícios.

A diferença se dá em razão de que quem toma conhecimento do fato e a ele se opõe. É uma pessoa ordinária que o faz fora do exercício inerente aos Tribunais e seus agentes, valendo-se de uma das mais plenas e, ao mesmo tempo, simples manifestações constitucionais que determina que “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”¹³

É o controle social, nada menos, do que a efetivação de princípios e garantias fundamentais do cidadão como o princípio maior da democracia, o direito à informação, o princípio da transparência administrativa – “que é um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e da Moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública (...)”¹⁴.

Outra possibilidade de exercício de tal controle se dá por meio das ouvidorias dos Tribunais, que estão disponíveis para o recebimento de denúncias de quaisquer irregularidades detectadas por pessoas alheias ao funcionamento do Tribunal.

7. Falibilidades do Instituto e Novas Propostas

¹³ Constituição Federal, 1988 – Art. 1º, § único.

¹⁴ UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE. *Controle Social das Contas Públicas*. Fascículo 4. *Transparência e o Controle Social na Carta Maior*. 2009. p. 61.

Embora seja algo desmotivador, é um fato que deve ser encarado: a abordagem preventiva, assim como todos os métodos, teses, correntes não tendem a ser plenos e de resultados perfeitos, também apresenta suas falhas.

Sob um aspecto de maior otimismo é possível até não se falar em falibilidade, mas talvez impedimentos da eficácia plena.

São diversos os fatores que podem contribuir para que os efeitos dessa lenta revolução de consciência sejam afetados. Mas cabe falar-lhes, somente talvez, em prismas filosóficos, sociológicos, políticos, históricos; excepcionalmente não plenamente jurídicos, uma vez que em sua essência o Direito seja realmente a de uma ciência do dever-ser atrelada a normas e previsões de fatos e comportamentos certos. Pode-se aqui ainda falar do Direito, mas voltado para seu lado menos positivado, à luz das ciências já citadas.

Em primeiro momento, faz-se uma análise de caráter mais sociológico; a mentalidade cultural do povo brasileiro em geral ainda não consegue se adaptar a tal sistema de controle. Ainda que esclarecido da forma mais simples possível, é complexo incutir na cabeça de muitos brasileiros os ideais de coletividade, cobrança de resultados e até mesmo valores morais que sabemos não ser inerentes à nossa cultura. Seria necessária uma revolução educativa e cultural em massa.

Como mesmo já pregava Sérgio Buarque de Holanda, o brasileiro é cordial. É aquele para quem está tudo bem diante de erro alheio, não tem problema, dá-se um jeito, o jeitinho brasileiro. Além do que o próximo a cometer tal erro possa ser ele próprio.

Poder-se-ia falar ainda do típico mal da memória curta. Da já consumada dominação, monopolização política do governo brasileiro. Do monopólio da informação e da mídia impossibilitando e até atrapalhando os efeitos de tais campanhas. Da gravidade do quadro de corrupção, impunidade, descrédito e desesperança que molestam a mentalidade sociocultural do país. Enfim, tais circunstâncias,

apenas de forma exemplificativa já se mostram causas significantes para dificultar esse processo de evolução pelo qual estamos lentamente passando, na verdade, há séculos.

Quanto às propostas, faz-se somente necessário além de parabenizar, visando um estímulo, reiterar, e incentivar os já existentes trabalhos educacionais, voltados especialmente para crianças e adolescentes, nos quais ainda são facilmente inseridos a ideia e os valores morais necessários à construção de uma sociedade honesta e transparente.

É válido talvez, que se proponha que os mesmos se prolonguem a escolas e entes privados, já que eles vêm sendo aplicados predominantemente na rede pública. Poderia ser mais uma iniciativa de aproximação de esferas aparentemente distintas e indissociáveis, mas que podem ser membros de uma brilhante parceria.

8. Conclusão

Através deste breve desenvolvimento teórico sobre esse tema altamente polêmico e de efeitos diretos com a realidade política, social e econômica brasileira, pôde-se observar, entender e valorizar a necessidade de uma maior compreensão acerca das cortes de contas e suas realizações para com a sociedade. Compreensão esta que vem mostrando produzir efeitos extremamente positivos e práticos por meio das louváveis iniciativas de órgãos de fiscalização cujo reconhecimento talvez ainda não seja o desejável e que, ao mesmo tempo, deverá gerar mais iniciativas, aproximações e inovações.

Não se faz necessário reforçar ainda mais que sua existência, e principalmente suas atividades em respeito a diversos princípios, é fundamental na edificação de uma nação progressivamente melhor.

Conclui-se tal trabalho com nada menos do que com a preocupação, do presente e futuro de nosso país, mais reconfortada pelo sentimento de louvor, respeito e gratidão pelas iniciativas e trabalhos realizados pelos diversos agentes em prol de um melhor esclareci-

mento dos atos administrativos, sejam eles lícitos ou não, e que visava torná-los mais eficazes e com um melhor e justo retorno.

E que assim, não se persistam a imagem e os lamentos do brasileiro completamente descrente, como uma vez citou Ruy Barbosa:

"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto"

Que nunca seja tarde para **perceber**, **agir** e **mudar** para melhor.

Referências bibliográficas

BRASIL, *Constituição Federal da República Federativa do*, 1988

CEARÁ, Sítio virtual do Tribunal de Contas Estadual. Disponível em <<http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/Sessao.tce>>

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Revista Controle*. V. VII. Nº1. 2009

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Edição 30.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 22º Ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2009.

HOLTHE, Leo Van. *Direito Constitucional*. 4º edição. Ed. JusPodivm. Salvador. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29º edição. Ed. Malheiros. São Paulo. 2004

MINAS GERAIS, Revista do Tribunal de Contas do Estado – jan/fev/mar. 2009 – v. 70 – n.1 – ano XXVII. 2009.

UNIÃO, Portal do Tribunal de Contas. Disponível em
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE. Diversos Autores. *Controle Social das Contas Públicas*: UBIRATAN DINIZ AGUIAR, ALEXANDRE FIGUEIREDO, PEDRO ÂNGELO SALES FIGUEIREDO. *Fascículo 3- O papel do Controle Externo TCU, TCE e TCM*. 2009.

_____. JUDICAEL SUDÁRIO DE PINHO. *Fascículo 4 – Transparência e Controle Social na Carta Maior*. 2009.