



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

JULIANA ALVES SEGUNDO

FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM ÂMBITO SUBNACIONAL:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

FORTALEZA – CEARÁ

2022

JULIANA ALVES SEGUNDO

FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM ÂMBITO SUBNACIONAL:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Segundo, Juliana Alves.

Fiscalização dos recursos públicos em âmbito subnacional: análise da atuação do Tribunal de Contas do Ceará [recurso eletrônico] / Juliana Alves Segundo. - 2022.

95 f.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Jose Raulino Chaves Pessoa Junior.

1. Institucionalização. 2. Tribunal de Contas. 3. TCE/CE. I. Título.

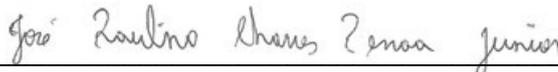
JULIANA ALVES SEGUNDO

FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM ÂMBITO SUBNACIONAL:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 03/06/2022

BANCA EXAMINADORA

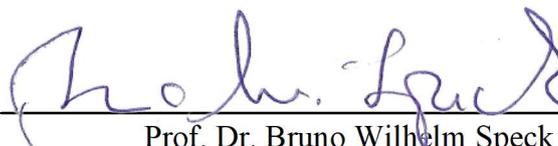


Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Documento assinado digitalmente
JAWDAT ABU EL HAJ
Data: 03/06/2022 09:51:24-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck
Universidade de São Paulo - USP

Dedico este trabalho

A Deus, sem a misericórdia Dele eu não teria conseguido finalizar este mestrado nem desenvolver este estudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pelo dom da vida, por ter me permitido chegar até aqui e por sempre me capacitar com disciplina e perseverança em todas as etapas da minha vida.

Ao meu esposo e companheiro de todas as horas, Danilo Carvalho, que sempre se faz presente com incentivo e força em todos os meus planos e projetos de vida. Minha alma gêmea nesse mundo, Deus não poderia ter me dado um marido melhor.

Aos meus pais e as minhas irmãs, que são meus amores incondicionais, com quem eu sempre posso contar em todos os momentos. Todas as dificuldades que passamos juntos, nos fizeram mais unidos e mais fortes. Sou muito grata a Deus por ter vocês.

Especialmente, ao meu Prof. e orientador Dr. José Raulino, o meu sincero agradecimento pela orientação valiosa, confiança, amizade, paciência e compreensão nos momentos de dificuldades pelos quais passei. Mas, antes de tudo, agradeço por ter acreditado nesse trabalho. Sem sua ajuda e assistência, este projeto não teria sido o mesmo. Ademais, agradeço, também, aos professores que participaram das bancas, Dr. Bruno Speck e Dr. Jawdat, que com suas observações contribuíram sobremaneira para o aperfeiçoamento dessa pesquisa.

*Você nunca sabe a força que tem.
Até que a sua única alternativa é ser forte.*

Johnny Depp

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma investigação a respeito do grau de institucionalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), analisando sua organização e seu grau de atuação como uma das principais instituições de controle e monitoramento das atividades dos governantes na aplicação dos recursos do nosso Estado. A investigação abrange o período de 2010 a 2020, fazendo um recorte de tempo que possa abranger um pouco mais de uma década. Busca-se compreender o grau de atuação do tribunal em cada ano durante esse período e como ele tem se fortalecido enquanto instituição de controle. Para avaliar esses pontos, a pesquisa investiga a estrutura institucional do TCE/CE, a sua relação, tanto com o governador do estado, como com a Assembleia Legislativa e as ações que o tribunal tem realizado durante esse período para o cumprimento da sua função de fiscalização. Alguns questionamentos dão origem a essa investigação: O que são e o que fazem os Tribunais de Contas? Como a Corte de Contas vêm se modernizando e se fortalecendo para cumprir as demandas da sociedade? Como se estruturava o TCE/CE nos períodos de 2010 a 2020 para o desempenho de suas funções? O TCE/CE possui características organizacionais bem definidas e adequadas ao cumprimento das suas funções constitucionalmente previstas? Qual o grau de institucionalização do TCE/CE? Qual a sua relação com o Poder Legislativo? Há possibilidade de haver deturpação de suas funções em virtude dessa relação? O corpo técnico é devidamente qualificado para cumprir a árdua tarefa constitucional de controle? Essas questões permeiam o presente estudo, sob o enfoque da consolidação do TCE no Estado do Ceará, nos seus aspectos de guardião dos recursos públicos e das ações estatais.

Palavras-chave: Institucionalização. Tribunal de Contas. TCE/CE.

ABSTRACT

The present work aims to investigate the degree of institutionalization of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE/CE), analyzing its organization and its degree of performance as one of the main institutions for controlling and monitoring the activities of regulators. in the application of the resources of our State. The investigation covers the period from 2010 to 2020, making a time cut that can cover a little more than a decade. It seeks to understand the degree of action during the court in each year this period and how it has strengthened as an institution of control. what to evaluate points, the research function investigates the institutional structure of the TCE/CE, its relationship, both with the state governor, as with the fulfillment of the Legislative Assembly and how actions the court has carried out during this period to fulfill the Control assembly. Some questions from the origin of this investigation: What are the Courts of Auditors and what do they do? How has the Court of Auditors been modernizing and strengthening itself to meet the demands of society? How was the TCE/CE structured in the periods from 2010 to 2020 for the performance of its functions? Does the TCE/CE have good organizational characteristics and fulfill its constitutional functions? What is the degree of institutionalization of the TCE/CE? What is your relationship with the Legislature? Is there a possibility of misrepresentation of their functions due to this relationship? Is the technical staff qualified to fulfill the constitutional obligation of control? These questions through the present study, under the focus of the consolidation of the TCE in the State of Ceará, in its aspects of guarding public resources and state actions.

Keywords: Institutionalization. Audit Office. TCE/CE.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quatro principais tipos de processos	61
Quadro 2 - Órgãos e entidades jurisdicionadas no âmbito estadual	63
Quadro 3 - Órgãos e entidades jurisdicionadas no âmbito municipal	63
Quadro 4 - Estrutura da SECEX do TCE/CE em 2020.....	65
Quadro 5 - Quantitativo de processos de contas instruídos no período de 2010 a 2020	67
Quadro 6 - Conclusão dos Pareceres de 2010 a 2020	74
Quadro 7 - Atendimento às recomendações dos Pareceres de 2010 a 2020	74
Quadro 8 - Atos Sujeitos a Registro.....	78
Quadro 9 - Total de gastos realizados por categorias	83
Quadro 10 - Auditorias e inspeções realizadas	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANOP	Manual de Auditoria de Natureza Operacional
AL	Assembleia Legislativa
AL/CE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF/88	Constituição Federal de 1988
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IRB	Instituto Rui Barbosa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTCE	Lei Orgânica do TCE/CE
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCA	Prestação de Contas Anual
PCG	Prestação de Contas de Governo
PCS	Prestação de Contas de Gestão
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PPA	Plano Plurianual
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
STF	Supremo Tribunal Federal

TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TJ/CE	Tribunal de Justiça do Ceará
TCE's	Tribunais de Contas dos Estados
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCM/CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCM's	Tribunais de Contas dos Municípios
TCS	Tomada de Contas de Gestão
Tc's	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
UEL	Unidades de Execução Local

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PODER DOS ESTADOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO	15
2.1	Federalismo Estadualista e o Ultrapresidencialismo Estadual Brasileiro .	15
2.2	Breve histórico dos vetos dos “Barões Da Federação”	19
2.3	O problema da Federação no Estado Brasileiro	21
2.4	Reforma fiscal e modernização do Estado	26
2.5	Gestão fiscal da Administração Pública: Governança, Accountability, Transparência, Eficiência e Eficácia	28
3	TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	34
3.1	Breve histórico	34
3.2	Processo de modernização dos Tribunais de Contas	37
3.3	Funções dos Tribunais de Contas e sua relação com o Poder Legislativo .	40
4	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ	46
4.1	Visão geral e características institucionais do TCE/CE	46
4.2	Competências do TCE-CE	47
4.3	Estrutura organizacional e funcionamento	49
4.4	Composição e perfil dos conselheiros	52
4.5	A gestão do conhecimento nas áreas técnicas do TCE-CE	56
4.6	Formas institucionais de atuação	60
4.6.1	Julgamento das contas dos administradores	62
4.6.1.1	Conclusão	68
4.6.2	Competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado	69
4.6.2.1	Conclusão	75
4.6.3	Atos sujeitos a registro	77
4.6.3.1	Conclusão	80
4.6.4	Fiscalização por Inspeção e Auditoria	80
4.6.4.1	Conclusão	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

Fato que convive com a humanidade desde épocas mais remotas e compreendido, por muitos, como algo cultural e, até mesmo, decorrente do famoso “jeitinho brasileiro”, a corrupção consiste, na realidade, em um problema de ordem política e internacional, tanto que um dos países mais corruptos do mundo, conforme informação de um dos grandes pesquisadores no assunto, é o Reino Unido (SAVIANO, 2017).

Esse debate não passa livre na sociedade brasileira. Aqui, as recentes crises política e econômica, acabaram por provocar nos cidadãos o interesse sobre a importância de fiscalizar a aplicação dos escassos recursos públicos e combater a corrupção, daí a importância dessa pesquisa. Apesar disso, uma pesquisa Ibope encomendada pela Confederação Nacional da Indústria e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), descobriu que 68% dos brasileiros não conhecem o trabalho dos Tribunais de Contas. Do conjunto de instituições que atuam no zelo pela boa aplicação dos recursos públicos, quando comparamos com o Ministério Público e os tribunais do Judiciário, os Tribunais de Contas são os que menos têm visibilidade e os que têm sofrido críticas mais recentemente, em virtude de sua atuação ou a falta dela.

Acontece que os Tribunais de Contas são um dos principais e mais importantes órgãos de combate à corrupção aqui no Brasil, além de possuírem um papel de destaque no controle das atividades do poder público. Ademais, é de extrema relevância para os cidadãos ter conhecimento a respeito do funcionamento das instituições públicas, que existem, exclusivamente, com o fim de servir à sociedade, como pressuposto para melhorar a instrumentalização do controle social. O fortalecimento da cidadania está amparado no aprimoramento do controle interno e também no fortalecimento dos tribunais de contas para o satisfatório e bem-sucedido exercício do controle externo.

Buscando contribuir com esse cenário, a presente pesquisa procura compreender como o TCE/CE vem desempenhando sua função de fiscalizar os recursos públicos estaduais, como ele vem atuando e se modernizando nos aspectos de controle a fim de se firmar como uma instituição forte e representativa para a democracia brasileira.

Dessa forma, será possível externar alguma opinião sobre se o Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui uma estrutura institucional que lhe permite exercer suas atribuições constitucionais de forma independente, se há alguma maneira de o TCE/CE fazer cumprir suas decisões e se o órgão está procurando se aperfeiçoar enquanto instituição.

Para a realização da pesquisa, utilizarei o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica e documental em relação aos meios.

Assim, o estudo será estruturado da seguinte maneira. No primeiro capítulo, será feita uma análise a partir da primeira eleição direta, a dos governadores dos estados, desde o golpe militar de 1964, processo que dava início aos primeiros passos do país rumo à redemocratização. Será abordado o poder adquirido por esses governadores desde esse período, o que levou à grande autonomia da máquina estadual. Será tratado também, como se iniciou o enfraquecimento desse poder, com a crise fiscal dos estados que resultou no problema da Federação no Estado Brasileiro e deu origem à necessidade de modernização da administração pública estadual.

No segundo capítulo, será realizado um breve histórico sobre as instituições de controle, aprofundando especificamente, no surgimento do Tribunal de Contas no Brasil, abordando desde os principais modelos que influenciaram sua formação até sua atuação ao longo das Constituições do país. Em seguida, será abordado o processo de desenvolvimento e aprimoramento dos TCs após a nova ordem constitucional de 1988, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a participação em programas do governo federal como Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PRO-MOEX), com o intuito de fortalecimento do Controle Externo. Será tratado, também nesse capítulo, sobre as funções exercidas pelos tribunais de contas.

No terceiro e último capítulo, pretende-se fazer uma abordagem sobre detalhes do TCE-CE, trazendo a visão geral e suas características institucionais, suas competências, a composição atual, explorando o perfil dos conselheiros, abordando também sobre a gestão do conhecimento do seu corpo técnico e aprofundando a competência de fiscalização e controle dos recursos, a fim de analisar o grau de institucionalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará nos períodos de 2010 a 2020. Nesse sentido, realizamos, nesse capítulo, uma análise quantitativa e qualitativa de como o TCE/CE tem realizado essas quatro principais funções dos tribunais de contas, a fim de se fortalecer enquanto instituição de controle robusta no Estado do Ceará. Importante ressaltar que ao final de cada item que aborda os quatro tipos principais de atividades e processos desenvolvidos pelo TCE/CE foi elaborada uma conclusão preliminar de cada tema, com a finalidade de tornar as ideias e as informações facilmente entendíveis.

Por fim, a última seção apresenta as considerações finais com a contribuição da pesquisa, bem como elenca sugestões para estudos futuros.

2 PODER DOS ESTADOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nesse capítulo, será discutido de onde surgiu o poder dos estados subnacionais, que geraram uma forte atuação dos governadores dentro do pacto federativo, explicando como se formou a denominação ultrapresidencialismo estadual brasileiro.

Ainda, será abordado como a autoridade dos governadores os transformou no que Abrucio (1998) intitulou de “Barões da Federação”, discorrendo sobre as ações que eram praticadas por eles. Em seguida, será discorrido o início do enfraquecimento do poder dos governadores, que também está relacionada com a crise fiscal e os problemas da federação. Todos esses impasses, geraram a necessidade de uma reforma fiscal, além da modernização e gestão fiscal das administrações estaduais, temas que serão tratados no final desse capítulo.

2.1 Federalismo Estadualista e o Ultrapresidencialismo Estadual Brasileiro

No dia 15 de novembro de 1982, os eleitores brasileiros foram convocados a eleger os governadores de seus estados. Essa era a primeira eleição direta desde o golpe militar de 1964, processo que dava início aos primeiros passos do país rumo à redemocratização.

A partir desse período até o final dos trabalhos constituintes, os governadores exerceram o que Abrucio (1988) denominou de fase positiva de atuação. Qualificando como positiva exatamente porque os governadores conseguiram acomodar seus interesses em torno da nova ordem política e federativa, corporificada na Constituição de 1988, e a qual denominei de federalismo estadualista. (ABRUCIO et al., 1998, p. 169).

Dessa forma, o modelo unionista autoritário se enfraquecia frente a autonomia da máquina estadual. Os governadores estaduais não dependiam mais única e exclusivamente do poder arbitrário do Governo Federal, tendo em vista a força que ganharam com a legitimidade das eleições, tornando-os muito mais independentes e instituindo o que Juan Linz (1983) chamou de diarquia, que seria a coexistência de duas forças distintas de poder, no caso, o Governo Federal com sua fonte autoritária de poder e os governadores estaduais legitimados pelo povo (ABRUCIO, 1988).

Daí em diante, começa a declinação do regime militar em contrapartida ao fortalecimento do poder dos estados perante a União, dando início à formação do novo federalismo, chamado de federalismo estadualista. Segundo Abrucio (1988), a criação do federalismo

estadualista, favorecia os interesses estaduais, no qual, os governadores atuavam praticamente de forma defensiva, com o intuito de garantir o prestígio adquirido na política nacional.

A consolidação estadual e municipal crescia ano a ano, e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) veio a fortalecer ainda mais esse processo, uma vez que incrementou os recursos das unidades subnacionais, aumentou as funções dos entes, sobretudo a dos municípios. Nesse contexto, os estados, possuindo mais recursos e com menos atribuições, comparado aos municípios e à União, proporcionou a formação do sistema denominado por Abrucio (1988) de ultrapresidencialista de governo no nível estadual, no qual os governadores potencializaram sua força durante o processo de redemocratização.

Com o advento da CF/88, foi instituído o poder fiscalizatório do Legislativo, que começa a se fortalecer diante dos demais Poderes. Essa mudança é maior principalmente no âmbito federal, onde se percebe de maneira mais nítida a igualdade entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, no chamado Sistema de Freios e Contrapesos.

Já no âmbito estadual, a atuação do Poder Legislativo foi mais tímida tendo em vista a robustez adquirida pelos governadores através da obtenção da maioria na Assembleia, bem como, da neutralização da atuação dos órgãos fiscalizadores, como Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público, sobre suas ações, de forma a obter mais autonomia nas suas decisões.

Assim, construía-se o que Couto (1991) denominou de pacto homologatório formado entre a Assembleia Legislativa e o Poder Executivo, através do qual a maioria na Assembleia de base situacionista homologava as iniciativas legislativas do governo estadual. Por esse pacto, o executivo estadual desestabilizava a formação de uma organização legislativa contra suas ações, fortalecendo-se como poder dominante e, praticamente, anulando a independência entre os poderes. A prática clientelista se consolidava no meio político estadual, parlamentares “fechavam os olhos” para ações do executivo em troca de recursos e cargos públicos na máquina administrativa.

Vale ressaltar que o autor destaca uma diferença básica entre situacionismo e governismo. O governismo engloba o situacionismo, uma vez que o “padrão governista” estaria presente em quase todos os parlamentares, já que eles necessitam dos recursos do executivo para manter sua atividade política. Já o situacionismo refere-se especialmente aos deputados que participam ativamente da bancada do governo. O governismo estaria presente mesmo que o governador não tivesse uma base situacionista na Assembleia e era a principal fonte do ultrapresidencialismo estadual que ocorria no Brasil.

Cumprir mencionar que a literatura também dispõe de outra vertente antagônica ao pensamento de Abrucio no que se refere à influência dos governadores sobre os deputados. Pesquisa realizada por Figueiredo e Limongi (1999; 2000) apontou:

Nossas análises não identificaram indícios de que os governadores exercessem mais pressão do que os partidos políticos sobre os legisladores. Essa constatação sugere que há outros aspectos do sistema político que se contrapõem ao poder dos líderes subnacionais e à capacidade que eles têm de influenciar o comportamento dos legisladores nacionais. Consideramos essa constatação, em conjunto com os resultados da pesquisa prévia que comprova a presença de comportamento partidário no Congresso Nacional brasileiro, e argumentamos, na conclusão deste estudo, que os poderes da agenda do presidente e a centralização do processo legislativo neutralizam, dentro da Câmara Legislativa, as respostas que os legisladores individuais tenham de dar às preocupações locais e individuais.

No entanto, Maria Campelo de Souza (1988) também destaca, que o sistema político no Brasil é formado através da patronagem dos executivos municipais e, principalmente, estaduais, diferentemente do que ocorre nos sistemas europeus e americanos, em que a máquina política se desenvolve em volta da assembleia legislativa.

O que tornou o executivo estadual o “barão da Federação” (ABRUCIO, 1998) foi exatamente a fragilidade do sistema partidário, tendo em vista que os políticos não demonstram fidelidade aos seus partidos e trocam suas legendas sempre que seus interesses são afetados, acabando por tornar o executivo ainda mais forte. A seguir, relaciona-se alguns fatores que levaram à hipertrofia do executivo estadual e configuraram o que Abrucio (1998) denominou de ultrapresidencialismo estadual.

Em primeiro, destacamos os poderes financeiros, administrativos e políticos dos governadores. A grande disponibilidade desses poderes que possuía o governo estadual, dava aos governadores uma enorme autoridade de barganha junto aos deputados estaduais. Um dos maiores responsáveis pela fatura de recursos eram os bancos estaduais, que funcionavam sob o comando dos governadores, atendendo aos seus interesses, fornecendo condições facilitadas de empréstimos, dispensando o pagamento de juros e, muitas vezes, financiando campanhas eleitorais.

O preenchimento de cargos públicos também era uma importante moeda de troca para os governadores, contudo, essa prática se tornaria um inconveniente da gestão, tendo em vista que geraram um inchaço da máquina estadual e o aumento desregrado da folha de salário dos servidores. E, como os cargos eram ocupados como um meio meramente político, os ocupantes, geralmente, não possuíam a habilidade técnica necessária para exercê-los, o que diminuía a capacidade gerencial do estado, como também, a transparência de seus atos.

A criação desenfreada de municípios ocorrida após a constituição de 1988, também foi um esquema utilizado pelos governadores para impor sua hegemonia, pois se tornariam mais um ponto de comando do governo estadual.

Em seguida, ressalta-se que o sistema eleitoral também se constituiu em um meio de engrandecimento do governo estadual, pois os governadores, mais uma vez, se utilizam do grande fluxo de recursos à sua disposição para financiamento das campanhas dos deputados, bem como, dos políticos dos distritos vizinhos, desenhando um verdadeiro mapa eleitoral a seu favor para manter o controle e consolidar seu reduto eleitoral.

Outro ponto a ser destacado, é a ausência de contrapesos regionais. Diferentemente do que ocorre no âmbito federal, em que há limitações geográficas para frear o poder do executivo, no âmbito estadual o relacionamento entre o chefe do executivo estadual e os chefes locais acontece de forma direta, exatamente pela ausência de intermediários entre eles. Com isso, o governador possui acesso livre e direto aos deputados, prefeitos e líderes locais, sendo mais capaz de formar uma base eleitoral sólida do que o chefe do executivo federal e consolidando cada vez mais o seu poder.

Ressalta-se também que além de deputados estaduais politicamente desorganizados e frágeis, o governo estadual contava com a fragilidade institucional das Assembleias Legislativas. As assembleias não dispunham de um corpo técnico especializado, não tinham regimento interno atualizado após a Constituição de 1988 e, com isso, acabaram por se tornar em mero trampolim para os deputados que, na maioria das vezes, almejavam o cargo de prefeito, alguma aproximação maior com o governo estadual para conseguir cargos ou, até mesmo, o cargo de deputado federal.

Outro fator que vale ser mencionado era a baixa visibilidade política. Após a CF/88, os Estados ficaram com apenas uma competência privativa que pouco afetava diretamente aos cidadãos, por esse motivo, os governos federal e municipal, acabaram por atuar em mais competências relacionadas a esses indivíduos o que gerava menos cobranças e visibilidade do ente estadual.

Além do mais, no que se refere ao aspecto visibilidade, os governadores mantinham uma relação aproximada com a mídia que evitava formação de opiniões polêmicas em troca de verbas publicitárias.

Os governadores acabaram também conseguindo neutralizar as ações dos órgãos fiscalizadores como o TCE e o MP, uma vez que esses órgãos dependiam do voto do chefe do executivo ou dos deputados para escolha de seus conselheiros, no caso do TCE, e do Procurador-

Geral, no caso do MP, ou seja, em vários estados, esses órgãos eram partidarizados, estando sob o comando do governo estadual.

No que se refere ao TCE, uma vez que os deputados eram dominados pelo governo, na prática, as escolhas de todos os membros acabava por ser totalmente realizada pelo poder executivo, e isso facilitava a vida dos governadores, principalmente no que diz respeito à análise das contas. Abrucio (1988) assegura que o resultado desse processo de escolha foi que, no Amazonas, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, no Rio de Janeiro e em vários estados o TCE era partidarizado, controlado pelo Executivo. Nesse sentido, Abrucio (1988) destaca:

Houve um grande *lobby* das bancadas dos governadores na Constituinte para que a escolha do TCE continuasse politizada, pois somente seriam escolhidos para estes cargos os correligionários mais fiéis ao governador. A criação de Tribunais de Contas compostos por técnicos poderia ser uma forma de quebrar a lógica da política estadual, o que não interessa a elite governante local, ávida por manter a estratégia vitoriosa do “governismo”. Este fato nos foi narrado pelo deputado estadual Pedro Dallati (PT/SP), que foi assessor parlamentar na Constituinte, em seminário realizado no dia 20/9/93, no Cedec.

Por fim, conclui-se que o poder adquirido pelos governadores foi alcançado em grande parte pela crise financeira pela qual passou o governo federal na década de 1980, pelas novas regras impostas pela CF/88, bem como, pela soberania adquirida com as eleições em que os governadores oposicionistas saíram vencedores.

Desse poder adquirido pelos governadores, depreende-se o surgimento de duas vertentes antagônicas, se por um lado, o aumento desse poder gerou o conseqüente enfraquecimento do autoritarismo do governo federal e da Presidência da República, por outro, ocasionou uma desintegração do sistema político, reforçando o impasse que já ocorria no processo de redemocratização.

2.2 Breve histórico dos vetos dos “Barões Da Federação”

A análise aqui ocorre do período de 1991-1994 no qual passaram dois presidentes da República: Fernando Collor e Itamar Franco. Ressalta-se que durante esse período o governo federal teve grande dificuldade em aprovar medidas e reformas, mais especificamente as relacionadas às questões fiscais.

Mediante muitas tentativas de acordos, em meio a promessas de apoios, o governo federal tentava convencer os governadores estaduais a fornecer apoio para aprovação de suas medidas. As tentativas do governo de Fernando Collor foram todas fracassadas, uma vez que

foram vetadas pelos governadores, o que Abrucio (1998) chama de veto dos barões da Federação.

A primeira grande atuação dos governadores ocorreu quando da tentativa de aprovação do ‘Emendão’, um projeto composto por várias emendas constitucionais que buscava a realização das reformas fiscal e tributária. Nesse contexto, o executivo federal procurava obter o apoio dos governadores, que tinham grande poder junto aos deputados federais, para que reconhecessem e apoiassem uma carta de intenções.

Acontece que, nesse projeto, havia, além de propostas de mudanças econômicas, uma proposta de rolagem da dívida que atingia diretamente a maioria dos estados, motivo pelo qual, articularam o primeiro veto dos chamados “barões da Federação”, embarreirando a aprovação das medidas de várias maneiras.

Mais tarde, em virtude da péssima situação do governo federal perante o Congresso Nacional, o executivo procura o apoio dos governadores dos estados para tentar a aprovação de uma reforma tributária de emergência e oferece como moeda de troca o acordo de rolagem da dívida que beneficiaria estados e municípios. Rapidamente, os governadores se articularam para aprovar o referido acordo, no entanto, não efetivaram a promessa de apoiar a criação de novos impostos e aumento de alíquotas, o que representou novamente mais um veto dos “barões da Federação”.

Em síntese, o executivo federal sofreu inúmeros vetos e derrotas, tendo conseguido poucas e irrelevantes vitórias. Além disso, somente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a União conseguiu a grande vitória fiscal com a aprovação do Fundo Social de Emergência, que retinha parte dos recursos que eram repartidos às unidades subnacionais, representando a primeira vitória do Executivo desde a CF/88:

O primeiro passo para redefinir o pacto federativo ocorreu em janeiro de 1994, quando o governo, sob o pretexto de reduzir o déficit público e melhorar a eficiência dos gastos governamentais, aprovou no Congresso uma medida provisória que criava o Fundo Social Emergencial, com os recursos da redução em 15% das transferências financeiras para estados e municípios. O fundo, que chegou a acumular US 16 bilhões, ficaria disponível para o Executivo Federal, por um período renovável de dois anos. A centralização financeira na União fortaleceu a direção político-eleitoral do governo federal, enfraqueceu os estados e subordinou os municípios. (ABU-EL-HAJ, 2005, p. 48).

Dessa forma, mesmo tendo que conceder inúmeras contrapartidas financeiras para obter apoio dos governadores, o executivo federal conseguiu neutralizar o chamado veto dos “barões da Federação” e aprovou o referido Fundo que estava ligado ao Programa de Estabilização, lançado em 1993. Diante disso, compreende-se que os governadores foram importantes atores

no cenário político nacional, visto que influenciaram fortemente as condutas eleitorais ocorridas após o período de redemocratização, no que foi chamado de federalismo estadualista.

2.3 O problema da Federação no Estado Brasileiro

A partir de 1994, o Plano Real entra em vigor, e com ele os estados começam a perder grande parte dos seus instrumentos de ganhos financeiros que eram os ganhos inflacionários e o uso desordenado dos recursos dos bancos estaduais. Além disso, já vinham de uma situação grave de gastos exorbitantes com seus quadros de pessoal, como também de instabilidade econômica na produção de bens, gerando desequilíbrio na oferta e demanda e consequente queda na arrecadação, circunstâncias que os levaram ao início de uma grande crise financeira.

Com isso, os estados subnacionais precisaram recorrer à ajuda financeira do governo federal, que passa, a partir daí, a gerenciar a Federação com mais autonomia, dando início ao enfraquecimento do poder dos governadores e a uma nova condição de hierarquia da União com a centralização de poderes regulatórios da atividade econômica e a atribuição de solucionar diversos problemas de ordem nacional.

O desenvolvimento do federalismo brasileiro ocorrido após a Constituição de 1988 apresenta uma trajetória que sai de uma forte tendência à descentralização, passando por uma mudança de rumos em meados da década de 1990, em direção a uma maior centralização, chegando a sua configuração atual, onde há forte centralização decisória e concentração de recursos na União, mas a implementação e administração das políticas públicas é descentralizada para estados e municípios. Nesse quadro, a coordenação federativa passa a ser central para as políticas sociais. (PESSOA JÚNIOR; RUBIATII, 2020)

Os novos desafios pelos quais passavam a Federação brasileira demonstravam que seria necessário mudar e se modernizar. O momento de recentralização política apontava para a perda de espaço dos entes estaduais e um aumento da ligação direta entre o governo federal e os municípios. Esse problema de crise nos estados deu início ao reordenamento institucional dos entes federados brasileiros, uma vez que a União retomava sua atuação dominante na Federação e os estados subnacionais se mantinham dependentes das transferências fiscais. Bresser Pereira (1997), assim dispõe sobre o tema:

A centralização do poder deu à União o papel preponderante na articulação da federação, possibilitando a manutenção da interface entre o sistema econômico internacional e as oligarquias burguesas, visto que, nessa nova relação, as unidades subnacionais, sem capacidade de arrecadação própria, mantiveram-se, no plano econômico,

reféns das transferências fiscais, em especial aos programas focalizados de interesse da União, e no plano político apoiando as frações dominantes que, mesmo sem importância econômica, cumpriam papel relevante no sistema de alianças (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No entanto, isso deu início à crise federativa que se destaca, principalmente, pelo confronto entre União e estados subnacionais, tanto pela competência dos gastos públicos quanto pela arrecadação de receitas.

Diante disso, tentando se livrar das vinculações e divisões estabelecidas pela CF/88, a União cria o retromencionado “Fundo Social de Emergência” que passou a ser chamado depois de “Fundo de Estabilização Fiscal”. No entanto, a proposta inicial do executivo de alterar os percentuais dos Fundos de Participação de estados e municípios foi, entretanto, rejeitada no Congresso (AFONSO et al., 1995, p. 1).

Outro problema que intensificou a crise federativa foi a disputa entre estados e municípios pelos recursos fiscais e pelo movimento desregulado de emancipação dos municípios, como também, pela disputa entre os próprios estados, por exemplo, pela atração de investimentos em troca de benefícios fiscais.

Existe um debate no cenário mundial, nos últimos anos, sobre o fenômeno da federação que embora, se assemelhe muito com o termo descentralização, apresentam conceito e bases históricas próprias. De uma forma geral, ambos representam uma forma do Estado de atender aos diversos anseios territorialmente difundidos.

Segundo Bennett (1990, cap. 1, 2), o termo descentralizar seria redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica. Já a Federação seria designada como a divisão dos poderes em diversos centros territoriais autônomos e dotados de autogoverno. Tem-se, portanto, que a descentralização é um termo bem mais abrangente e que a Federação contempla um certo grau de descentralização.

Apesar dos termos serem claramente definidos, há pontos embaraçosos entre eles. A associação entre os dois conceitos pode ser alterada a depender da fase histórica a qual se referem. Quando se trata de um caso de centralismo, a Federação se aproxima mais da descentralização. No entanto, quando se refere a um caso de entes soberanos que se associam, a Federação passa a ser mais próxima da centralização do poder.

No caso brasileiro, o modelo de Federação é fortemente identificado pela discrepância entre as condições econômicas, capacidade fiscal e administrativa dos estados, as quais constituem os principais entraves para o desenvolvimento do país como um todo. Outro ponto da

Federação brasileira é complexidade do aparelho estatal, tendo em vista possuir administração direta, empresas estatais e sistemas financeiros nos três níveis de governo.

Em se tratando do processo de descentralização, pode-se dizer que ele não ocorreu por iniciativa do governo federal, como aconteceu em alguns países da América Latina. Aqui, o processo aconteceu por demanda dos estados e municípios.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, estados e municípios aumentaram suas participações nos ganhos fiscais, ocorrendo uma significativa descentralização de receitas fiscais da União.

Em termos fiscais, o Brasil é hoje, ao lado da Argentina, o país mais descentralizado da América Latina, ocupando uma posição de destaque ao lado de federações desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Alemanha sob vários critérios (SHAH, 1990; CEPAL/GTZ, 1996).

No entanto, diante da duradoura crise do Estado Nacional-desenvolvimentista o processo de descentralização fiscal brasileiro começou a entrar em conflito com os pilares que sustentavam o pacto federativo.

Diante do exposto, verificou-se que a maneira como a descentralização ocorreu no Brasil, acabou gerando disputas entre os entes, fazendo com que a União utilizasse meios para recuperar sua capacidade fiscal, tentando se desvincular dos encargos atribuídos pela CF/88 e aumentando impostos não partilhados para estados e municípios. Esses elementos foram os responsáveis por enfraquecer o poder dos estados.

Além disso, o governo central também conseguiu impor medidas que reduziram a autonomia dos estados com relação a matérias tributárias e de endividamento. Isso foi feito ao privatizar ou simplesmente fechar bancos estaduais, ao estabelecer normas restritivas para o endividamento dos estados e, finalmente, ao instituir controles rigorosos sobre o desempenho financeiro das unidades subnacionais (RODDEN, 2006).

Esse tipo de controle culminou com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que estabelece tetos e outros preceitos sobre o gasto público e o endividamento dos estados e municípios. Por último, a provisão e o gerenciamento dos serviços sociais foram sendo gradualmente transferidos para os governos locais. Conforme mostra um minucioso estudo sobre seis áreas das políticas sociais nos anos 1990, o governo central implementou uma forte política de redefinição de competências entre as várias esferas de governo. Como resultado, o altamente centralizado formato institucional do sistema de proteção social brasileiro cedeu lugar a um modelo mais descentralizado de provisão das políticas sociais (ARRETCHE, 2000; 2004).

Tal problema constitui-se, pois, em vez de tentarem reestruturar as bases do pacto federativo no Brasil, para se chegar na raiz do obstáculo, os entes tomaram atitudes que ampliavam os conflitos e mascaravam ainda mais as dificuldades.

A dificuldade em estabelecer novas regras para embasar o pacto federativo ocorre pela forte oposição da parcela privilegiada, bem como, pela grande diversidade regional, e assim, a nação segue se distanciando da adoção de um novo modelo capaz de facilitar a adoção de políticas públicas e de diminuir as desigualdades.

As reformas estruturais para combater a crise do federalismo brasileiro e construir um novo modelo ainda estão sendo debatidas. Para o desenrolar dessa crise, as fortes diversidades regionais e o movimento municipalista, são os dois principais problemas que necessitam de especial atenção.

Em países que adotam o regime federativo, é competência da União diminuir as diferenças regionais de desenvolvimento entre os estados, através de mecanismos políticos e fiscais.

O movimento de tradição municipalista se iniciou devido ao status que foi dado aos municípios com a promulgação da CF/88. Nela, os municípios passaram a ter relativa independência em relação ao poder dos estados que causaram desequilíbrios na repartição de receitas e na distribuição das atribuições.

Adicionado às fortes diversidades regionais e ao movimento municipalista, tinha-se o fator político, que retratava a reforma de 1967, ocorrida durante o período militar que promovia a centralização tributária e a reforma advinda com a CF/88 que desenhava o modelo de descentralização.

Diante dos graves desequilíbrios ocorridos, o processo de fortalecimento do pacto federativo, esperado com a chegada da CF/88, não ocorreu como era esperado, ao contrário, o cenário político, a acentuação da crise fiscal, bem como, a continuidade e até aumento das dificuldades econômicas dos estados, fizeram com que a esperança fosse frustrada.

Para que esse fortalecimento aconteça é necessário que o conflito da repartição dos recursos fiscais entre os entes seja superado e possa se pensar numa proposta de construção do novo federalismo.

O desequilíbrio dessa repartição de recursos se dá, principalmente, em função das transferências intergovernamentais, tendo em vista que em muitos dos estados e na maioria dos municípios, se revela como a principal fonte orçamentária. Esse reequilíbrio é imprescindível não somente para a evolução do processo de descentralização, mas também, para uma maior eficiência na alocação do gasto público.

Uma vez que a CF/88 tornou o gasto público dos estados e municípios mais dependente das transferências do governo federal, tornou o cidadão menos consciente na fiscalização dos dispêndios realizados pelos chefes do poder executivo.

A contribuição dos cidadãos por meio de impostos desenvolve sua vontade de investigar mais para onde está indo o dinheiro que entregou nas mãos do Estado para desenvolvimento de suas demandas e da sociedade como um todo. O Estado, sob esse controle, acaba tendo mais cuidado com a aplicação dos recursos e com a redução de desperdícios. E isso deixa o processo benéfico para ambas as partes.

Para mitigar o problema das disparidades nas transferências intergovernamentais, discute-se como solução a redistribuição de competências concorrentes estabelecidas pela CF/88, que aumentou as atribuições dos estados em comparação com as da União, no entanto, para que isso efetivamente ocorresse seria necessária a análise de diversas possibilidades no campo de atuação de cada ente.

Essa análise e os esforços empenhados em ajustar essa realidade já indicam que estamos mais perto de encontrar um novo modelo fiscal para o pacto federativo brasileiro que possa estar mais alinhado aos interesses dos entes.

Assim, com o intuito de promover a equidade entre os estados brasileiros, a União realiza as transferências intergovernamentais, através dos recursos repassados por meio dos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ampliados com o advento da Constituição Federal de 1988.

O repasse desordenado de recursos, pode, muitas vezes, gerar um resultado reverso, tendo em vista a má aplicação dos mesmos quando a transferência não reflete o montante ideal para amparar as demandas dos cidadãos por bens e serviços.

Diante de estudos realizados por Souza Júnior e Gasparini (2006) para avaliar a aplicação dos serviços públicos nos estados brasileiros, verificou-se que, mesmo com recursos do FPE a discrepância entre as regiões continua grande, principalmente quando se compara com a região Nordeste, a qual apresenta os índices mais baixos.

Alguns aspectos podem ser analisados para identificar essas divergências. O primeiro aspecto seria a equidade dos serviços públicos, mesmo dentro do escopo das próprias regiões brasileiras, constata-se dissonância entre os estados. A exemplo da Região Sudeste em que o Estado de São Paulo apresenta o melhor índice de prestação de serviços públicos e o Estado do Espírito Santo, que apresenta o pior índice.

Já na Região Nordeste, mesmo os estados que apresentam o melhor índice de prestação de serviços, como é o caso da Bahia e da Paraíba, ainda apresentam índices abaixo do pior estado da Região Sul.

O outro aspecto da eficiência nos gastos públicos apresenta uma situação alarmante, uma vez que a Região Nordeste que apresenta a pior eficiência de serviços públicos, é também a região que apresenta o maior desperdício de recursos, demonstrando uma maior ineficiência nos gastos públicos.

Por sua vez, as regiões Sul e Sudeste apresentam o melhor desempenho quando o assunto é eficiência de gastos públicos, guardando relação com a maior eficiência de serviços.

O tema da eficiência arrecadatória apresenta a Região Sul com o pior desempenho, muito próximo do desempenho da Região Nordeste. No entanto, no geral, os estados apresentam baixa perda tributária e razoável eficiência arrecadatória.

Diante disso, percebe-se que a Região Sul se encontra em melhor situação quando comparada com as demais regiões brasileiras tanto em termos de eficiência na prestação de serviços quanto nos gastos públicos. O Nordeste apresentou o pior desempenho nas situações apresentadas, deixando claro que os critérios utilizados para distribuição de recursos do FPE não estão sendo suficientes para eliminar as disparidades regionais.

Portanto, é preciso repensar os atuais critérios de rateio desse Fundo, para que, de fato, ele consiga diminuir os desequilíbrios socioeconômicos entre os Estados, sem desestimular a gestão pública eficiente e o esforço arrecadatório. (SOUZA JÚNIOR E GASPARINI, 2006).

2.4 Reforma fiscal e modernização do Estado

Nesse contexto de crise, os governos estaduais precisaram se modernizar e organizar suas finanças. Embora a situação fiscal seja um problema para a maioria dos estados brasileiros, há de se reconhecer que houve avanços na busca por soluções para resolver de forma satisfatória esse impasse, principalmente após a participação em programas de modernização, a exemplo do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), iniciado em meados da década de 1980.

O Pnafe, foi um programa aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros. Tal aporte de recursos externos compõe o orçamento global de R\$ 1 bilhão voltados, exclusivamente, para

investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação.

Contudo, a melhora ainda tem se resumido mais à questão da redução dos gastos gerando economia de recursos, ficando ainda a desejar a eficiência na aplicação dos mesmos, tendo em vista a ausência de mecanismos que auxiliem os estados no controle e otimização dos custos dos serviços e produtos.

Algumas estratégias vêm sendo aplicadas pelos governos estaduais no sentido de descentralizar a realização das políticas públicas, analisando procedimentos de regionalização e compartilhando as atividades com os municípios através de parcerias. Apesar disso, alguns entraves para que essas ações aconteçam podem ser identificados, como o conflito entre as secretarias que atrapalha o planejamento regional das políticas, bem como, a dificuldade de cooperação entre os municípios, devido a interesses políticos.

Por esse motivo, os estados vêm dando ênfase ao instrumento de planejamento de longo prazo, identificado como Plano Plurianual (PPA), para garantir melhor organização de suas metas e objetivos. Aliado a esse instrumento, o novo modelo de compras adotado pelos governos, tem se mostrado uma ferramenta importante na consciência da gestão dos custos e da transparência aos cidadãos.

Nesse cenário de controle de custos é que se insere também o conceito de *accountability*, com a atuação dos Tribunais de Contas no processo de controle. A atividade dos Tribunais de Contas é fundamental para o processo de modernização da Administração Pública, no seu papel de fiscalização e responsabilização dos gestores.

No entanto, percebe-se que o sistema brasileiro favorece a politização desses órgãos, uma vez, que a nomeação dos Conselheiros depende de aprovação da Assembleia Legislativa e, em algum caso, de indicação do Governador. Diante disso, os conselheiros acabam se tornando reféns desses atores políticos e suas decisões, de certa forma, se tornam parciais, na medida em que necessitam atender interesses.

Outro elemento importante no processo de modernização da gestão pública é a situação dos recursos humanos, o capital intelectual, extremamente necessário para o sucesso de gestão em qualquer área. Contudo, pouca atenção é dada a esse elemento que trabalha, muitas vezes, desmotivado devido ao esquecimento dado pelos governos.

A ausência de capacitação para os servidores, a falta de pessoal em diversas funções e, muitas vezes, mal alocados em outras, dificulta a efetivação de políticas públicas, ou ainda, a execução de reformas, tendo em vista que o capital humano é primordial para o andamento e

aprimoramento da gestão. Sem resolver esse impasse, o processo de modernização está longe de acontecer.

Outro impasse no processo de modernização da gestão é a ausência de sistemas sustentáveis de informações capazes de organizar e gerenciar os dados e formarem a memória administrativa do governo e que sejam, ainda, comuns aos estados.

Esses, dentre muitos outros descompassos das gestões, acabam gerando um desequilíbrio entre o Estado que garante o planejamento e a execução das políticas públicas e o Governo legitimamente eleito para chefiar a estrutura administrativa e implementar o plano proposto e aprovado pelos cidadãos.

Apesar da ênfase que os estados têm dado ao PPA, existem três problemas de planejamento que dificultam o avanço desse importante instrumento. O primeiro se refere à dificuldade da instituição da gestão por programa, o segundo trata da ausência de uma coordenação inter-setorial, e o terceiro retrata à dificuldade das gestões em obter indicadores e instrumentos de avaliação.

É bem verdade que a tecnologia está cada vez mais presente nas gestões públicas e vem trazendo importantes avanços para a máquina administrativa, diminuindo a burocracia nos processos, aperfeiçoando o gerenciamento do custo e melhorando, por conseguinte, a qualidade dos serviços públicos.

É importante frisar que a modernização das administrações públicas estaduais está amplamente relacionada com a maior participação dos agentes públicos no processo de mudanças e da proximidade dos cidadãos com o processo de decisão, que são os principais beneficiados das políticas públicas e de uma gestão mais efetiva e democrática.

2.5 Gestão fiscal da Administração Pública: Governança, Accountability, Transparência, Eficiência e Eficácia

Os conceitos de governança, governabilidade e *accountability* convergem para um mesmo ponto, no entanto, possuem suas características próprias e, embora sejam temas bastante recentes, são de fundamental importância para que se cumpra com veemência a função democrática estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Os termos retratam uma perspectiva de gestão social, tendo em vista que o cidadão, titular da coisa pública, é o principal interessado na boa gestão dos bens que lhe pertencem,

portanto, necessita estar próximo do gestor, que é o Estado, avaliando como o processo de gestão está acontecendo.

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Detalhando, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Destaca-se que a ideia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997, p. 340-341).

A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (BANCO MUNDIAL, 1992, apud DINIZ, 1995, p. 400).

Na administração pública, a governança representa o modelo de uma gestão que preza pela eficiência, efetividade, transparência, prestação de contas, dentre outras. A governança representa ainda a capacidade de implementar as políticas públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva. A utilização desse modelo na administração permite aos cidadãos dispor de ferramentas mais robustas para fiscalizar as tomadas de decisões dos gestores.

Já o termo Governabilidade reúne o conjunto de fatores fundamentais para o exercício do poder, o ato de governar em si. Deriva da legitimidade concedida pela sociedade ao Estado e compreende a forma de governo, o sistema político, a relação entre os poderes. São as condições de exercer o poder e ser legitimado pela população, uma vez que representa os interesses dessa.

O termo *accountability* é um termo razoavelmente recente aqui no Brasil. Consiste no processo de responsabilização do gestor perante a sociedade, que envolve uma maior transparência e a obrigatoriedade de prestar contas pelo governo. É obrigação do Estado exercer sua função e prestar contas aos cidadãos. A instrumentalização do controle social é possível por causa da existência do *accountability*, afinal, se não temos nenhum controle sobre as ações e decisões do Estado, não podemos exercer nossa cidadania em sua plenitude.

Segundo Guillermo O’Donnell (1998), *accountability* pode ser classificada em horizontal e vertical. A *accountability* horizontal, é relacionada com o controle e prestação e contas que ocorre quando um poder ou órgão fiscaliza o outro. Ou seja, ocorre entre entidades que

estão no mesmo plano. Esse tipo de controle funciona dentro do equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República e o próprio controle de cada órgão. Já o *accountability* vertical se refere ao controle que a população exerce sobre os políticos e os governos. De acordo com O'Donnell, essa relaciona-se, principalmente, com a capacidade da população de votar e de se manifestar de forma livre. Portanto, a qualidade de um regime democrático está relacionada com a conexão entre a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical.

No que diz respeito ao conceito de gestão pública, refere-se à capacidade, habilidade técnica de tomar uma decisão no âmbito público para melhorar a qualidade de vida da população, de acordo com o que é autorizado pela legislação. Ou seja, “[...] a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a Lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais” (MOTTA, 2007, p. 33).

Entre os principais objetivos da gestão pública estão a prestação de serviços públicos de maneira eficiente, bem como o aproveitamento racional de recursos financeiros, relacionado sempre com interesse social. No entanto, os meios de alcançar esses objetivos, variam de acordo com a classe política que esteja no poder e que tenha sido democraticamente eleita pela população.

Diante dessas discussões, é imprescindível trazer o conceito e características do estado democrático de direito. A instauração do estado democrático de direito ocorreu com a chegada da Constituição Federal de 1988, em que todos se submetem à lei, no entanto, garantindo ao Estado uma maior intervenção nas relações sociais, especialmente na proteção dos direitos e garantias fundamentais. No entanto, o poder do Estado é limitado aos direitos dos cidadãos, ou seja, o Estado se submete ao império da lei e esta lei advém da soberania popular.

O Estado Democrático de Direito consolida-se a partir de uma boa governança, a qual aumenta a legitimidade do governo, portanto a governabilidade; porém só é alcançada quando atrelada aos valores de transparência e *accountability* (RIBCZUK E NASCIMENTO, V.09, N.02.12, 2006).

Para a efetiva legitimidade do Estado Democrático de Direito é imprescindível a existência de alguns requisitos como a transparência, participação popular, responsabilidade e eficiência, sempre respaldados em lei.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado em 1995, propunha, além de outras coisas, o fortalecimento do Estado, focando em sua ação reguladora. Segundo o Plano (1995, p. 13): “O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta na sociedade civil”.

No entanto, esse conceito de governabilidade no estado brasileiro não é estático, tem em vista que, em alguns momentos da história, o Brasil careceu de governabilidade. A exemplo do governo Collor, em que o governo brasileiro careceu de governabilidade. Com a reforma na administração gerencial, o governo conseguiu recuperar a governabilidade, no entanto, essa foi novamente perdida no governo Dilma, com a ocorrência do *impeachment*.

A participação da sociedade em todo processo democrático garante a legitimidade do governo, visto que a influência da sociedade nas decisões do governo, o torna mais próximo dos anseios dos cidadãos e mais assertivo no alcance das políticas públicas.

Eficácia e eficiência têm conceitos bem parecidos e que muitas vezes, se confundem. No entanto, são conceitos bastante distintos e extremamente importantes.

Segundo expõe Jacobsen (2012, p. 37), sob esta ótica, dependendo de como se administra uma organização pode-se determinar o quanto ela é capaz de utilizar adequadamente os recursos à sua disposição com o intuito de alcançar seus objetivos e, portanto, determinar o nível de eficiência e eficácia.

A eficácia dentro da administração pública diz respeito à capacidade de atingir metas e resultados, relacionado aos fins, conforme prometido à população. Diante disso, a busca pela diminuição das decisões burocráticas, bem como, uma maior proximidade dos cidadãos nas tomadas de decisões, auxilia o governo no melhor cumprimento dos seus objetivos, concedendo maior eficácia ao Estado. A eficácia permite que as instituições públicas sejam cobradas pelos resultados alcançados, aumentando, com isso, as pressões por transparência e prestação de contas.

Já o conceito de eficiência significa realizar o objetivo da forma correta, utilizando os recursos da melhor forma, relacionando-se com o modo e o meio de se fazer, ou seja, é a relação entre o resultado alcançado e os recursos utilizados para alcançá-lo. No setor público, seria uma forma de avaliar os custos, o tempo e os esforços utilizados na execução de uma política pública, um projeto ou um serviço executado para a população.

Assim, é dever do Estado agir com eficiência, procurando os meios mais econômicos para maximizar resultados e minimizar custos, de forma que a atividade do Estado consiga ser entregue para a população com excelência.

No entanto, para que o Estado consiga atuar em consonância com o princípio da eficiência, faz-se necessário que as ferramentas de participação popular sejam disponibilizadas à população, para garantir a efetiva participação da sociedade nas ações de tomadas de decisões, fiscalização e controle das ações estatais, através de instrumentos legalmente permitidos no

estado brasileiro como plebiscito, referendo, ação popular, orçamentos participativos, audiências públicas, dentre outros.

Daí a grande importância da fiscalização do poder público pela população, que, conforme mencionado anteriormente, atualmente ocorre por meio dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical. Nesse sentido, para estimular as ações de fiscalização através desses instrumentos no Brasil, é imprescindível que as ações do governo sejam pautadas pela transparência e prestação de contas regular dos recursos públicos.

Os atos praticados com transparência estão ligados à publicização dos mesmos, ou seja, o princípio da transparência caminha junto com o princípio da publicidade, tendo em vista que um garante o cumprimento do outro. Diante disso, assim dispõe Filgueiras:

A política da publicidade, portanto toma a ideia de transparência como algo fundamental a sua consolidação. Mas a toma num sentido mais profundo: o de estabelecer um horizonte normativo para o conceito de *accountability*. Inscreve-se nos marcos do processo de publicidade das políticas e decisões do governo, que, por sua vez, é entendido como um problema da legitimação e tem como pano de fundo uma visão de cidadãos completos. A *accountability*, como princípio, não se limita a uma agência realizada exclusivamente nos órgãos do Estado, mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade (FILGUEIRAS, 2011, p. 91-92).

Princípio constitucionalmente estabelecido para a administração pública, a publicidade dos atos praticados pelo governo garante o direito do acesso à informação para toda população e o cumprimento do dever pelo Estado de tornar pública suas ações. Afinal, “a publicidade é uma das principais formas de pressão e controle” (SOARES, 1997, p. 96).

No que se refere à transparência, um dos grandes avanços realizados pelo governo foi a promulgação da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), nomeada de Lei de Acesso à Informação Pública, como forma de cumprir uma das garantias dispostas no artigo quinto da CF/88, tornando obrigatória a divulgação de dados de interesse da população em sites oficiais dos órgãos e assegurando uma gestão transparente da informação.

Esses dois princípios juntos, publicidade e transparência, garantem a autonomia do cidadão, permitindo um maior controle das atividades e participação nas tomadas de decisões proporcionando melhor atendimento da demanda da sociedade.

Nesse contexto, Vignoli (2004, p. 380) critica a incapacidade do sistema de controle do nosso país no que se refere aos anseios da nossa sociedade, na perspectiva do tema, ressalta a importância da dimensão democrática da *accountability* no seu componente de comunicabilidade, ao destacar a necessidade de que os tribunais de contas não só padronizarem as suas

interpretações das leis, mas estabelecerem critérios objetivos e transparentes de análise que permitam o cruzamento de informações.

Portanto, conclui-se que os instrumentos abordados nesse tópico, por possuírem um papel fundamental no combate à corrupção, precisam ser explorados com mais força tendo em vista que proporcionam uma contribuição tempestiva para sociedade e para os órgãos de controle, como os tribunais de contas, que são o foco dessa pesquisa, além de fornecerem subsídios para que a administração pública seja cada vez mais eficiente e efetiva. Ainda, se utilizados mais amplamente, contribuem para o fortalecimento da cultura de probidade na gestão da coisa pública, além de estimular maior atenção para políticas e programas de governo mais eficazes.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Nesse capítulo será realizado um breve histórico sobre as instituições de controle, aprofundando especificamente, no surgimento do Tribunal de Contas no Brasil e abordando desde os principais modelos que influenciaram sua formação até sua atuação ao longo das Constituições do país.

Em seguida, será abordado o processo de desenvolvimento e aprimoramento dos TC's após a nova ordem constitucional de 1988, a promulgação da LRF e a participação em programas do governo federal como Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX, com o intuito de fortalecimento do Controle Externo. Será tratado, também, sobre as funções exercidas pelos tribunais de contas.

3.1 Breve histórico

As instituições superiores de controle, em alguns países, têm existência secular. Segundo Speck (2000), essas instituições não somente têm uma longa tradição, como em alguns sistemas políticos apresentam uma relativa estabilidade na sua configuração, integrando-se e adaptando-se aos mais diversos contextos políticos e administrativos.

De fato, a preocupação com dinheiro público e com as finanças do Estado não é um tema recente, muito ao contrário, desde a Antiguidade, há registros de iniciativas de controle da Administração Pública (COSTA, 2006).

Os tribunais de contas surgem, no Brasil, a partir da transição da Monarquia para a República, período de mudanças no país em que as instituições foram ampliadas e reformuladas, a fim de se adequarem ao novo regime. Aqui, a iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas ocorreu em 1826, através de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges.

Os três principais modelos que influenciaram a formação dos tribunais de contas no Brasil foram o italiano, o belga e o francês (FERNANDES, 2008). O tribunal de contas italiano, surgido em 14 de agosto de 1862, assim como o brasileiro, tem estrutura constitucionalmente estabelecida, estando vinculado ao Legislativo. A Corte de Contas belga foi instituída em 07 de fevereiro de 1883 e se assemelha ao modelo italiano, pois concentra atividades administrativas e jurisdicionais. Está atrelada ao Legislativo e lá predomina o exame prévio da despesa, na

forma de visto, sobre as despesas a serem realizadas, não sendo ele proibitivo porque pode ser revisto pelo Conselho de Ministros (DAL POZZO, 2010). O tribunal de contas francês, criado pela Lei de 16 de setembro de 1807, sob a denominação Cour des Comptes, remonta ao Ancien Régime, e mantém-se, hodiernamente, como a principal jurisdição administrativa especializada da França (COSTA, 2006).

As instituições superiores de controle das contas do Executivo começam a surgir no momento em que o aparato administrativo do Estado moderno se torna mais complexo e se profissionaliza para responder à diversificação das demandas decorrentes das transformações socioeconômicas e da modernização dos regimes políticos (CITADINI, 1994; MARTINS, 1994; PESSANHA, 1997; O'DONNELL, 1998; SPECK, 2000).

Como já discutimos amplamente no capítulo anterior, as reformas e modernizações ocorridas no aparelho do Estado, trouxeram consigo um maior desejo de controle dos gastos estatais, já que as reformas vinham com a promessa de mais eficiência no uso dos recursos, mais qualidade na prestação de serviços e mais transparência na atuação estatal.

Diante disso, vale ressaltar as considerações de Jair Lima Santos (2011, p.56), no que diz respeito ao modelo adotado pelo Tribunal de Contas no Brasil, em que evidencia o modelo belga como o primeiro a ser adotado, mas, posteriormente, a Corte adotou um modelo eclético, passando a reunir características dos 3 sistemas.

Contudo, o primeiro tribunal de contas do país apenas foi instituído em 1890, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa.

Apesar disso, apenas em 1893, o Tribunal de Contas da União – TCU foi instalado, com as competências, previstas pela primeira Constituição de 1891, para liquidar e verificar a legalidade das contas de receita e despesa antes de serem apresentadas ao Congresso Nacional.

As competências do TCU foram ampliadas na Constituição seguinte de 1934, sendo responsáveis também a partir desse ano por proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Embora tenha tido uma duração muito efêmera, a referida Constituição trouxe um avanço relevante para a função dos tribunais de contas, qual seja a possibilidade de suspensão de contratos, antes mesmo do pronunciamento do Poder Legislativo.

No que se refere à Constituição de 1937, todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto a atribuição de produzir parecer prévio sobre as contas presidenciais.

Ademais, a Constituição outorgada de 1937 omitiu qualquer referência à emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo Federal por parte do Tribunal de Contas da União. Naquele cenário político de exceção, as contas de governo passaram a ser objeto de parecer-relatório, com aprovação por meio de decreto-lei do próprio Presidente da República (DAL POZZO, 2010).

Já a Constituição de 1946, preservou todas as competências trazidas pela Constituição de 1937 e ainda acrescentou a atribuição para o exame da legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, retornando também a função de emitir parecer prévio das contas presidenciais.

Vale ressaltar ainda, que a Carta Constitucional de 1946, no que se refere ao momento do controle, mencionou os três tipos: a priori, a posteriori e concomitante. Como bem relatou Jair Lima Santos (2005): “o controle, predominantemente exercido a posteriori, passou a ser concomitante com relação aos contratos e prévio em relação aos atos que implicassem encargos para o Tesouro, na forma da lei infraconstitucional”.

Em se tratando da Constituição de 1967, a primeira consideração a fazer é a respeito da mudança de posicionamento, uma vez que o Tribunal de Contas da União foi posicionado dentro do capítulo que se refere ao Poder Legislativo, na Seção de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Outra consideração foi a introdução dos termos “controle interno” e “controle externo” no texto constitucional.

Sobreleva-se, ainda, que foi incluída a previsão de realização de auditorias financeira e orçamentária nas unidades administrativas dos Três Poderes da União que poderiam ser realizadas de ofício ou por provocação do Ministério Público.

Considera-se que houve enfraquecimento do tribunal de contas por dois motivos. O primeiro foi a exclusão da atribuição de o Tribunal de Contas examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas. Com relação aos atos, a princípio, seria fixado prazo para a Administração Pública adotar medidas para corrigir a ilegalidade, caso não fosse resolvido, seria o caso da sustação do ato. Com relação aos contratos, o Tribunal deveria solicitar ao Congresso Nacional a sua suspensão. O segundo motivo se refere à retirada da competência de julgar a legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, restando ao tribunal a competência de apreciar a legalidade dos atos apenas para fins de registro.

A partir dessas reformas, na busca pela criação de novas instituições democráticas, é que se iniciam as transformações ocorridas nos tribunais de contas do Brasil no período pós Constituição Federal de 1988.

3.2 Processo de modernização dos Tribunais de Contas

Com o advento da nova ordem constitucional de 1988, se inicia o processo de desenvolvimento e aprimoramento dos Tribunais de Contas brasileiros. Como consequência disso, destaca-se a ampliação dos TC's, envolvendo o critério de seleção de seus membros pelo Poder Legislativo, o controle de desempenho, bem como, a disponibilidade de participação da sociedade conferindo-lhes poder de denúncia de irregularidades.

No que tange às suas atividades, os TC's tiveram seu rol de atribuições ampliadas, uma vez que assumiram a função de realizar auditorias operacionais, fiscalizando não só o cumprimento legal, mas também o desempenho das políticas públicas, a fiscalização de contratos e convênios, os atos de concessão de aposentadorias, pensões e reformas, os atos de admissão de pessoal, além da apreciação da legalidade das licitações, de maneira prévia, a fim de evitar maiores danos ao patrimônio público.

Outra importante mudança trazida pela CF/88 foi a maneira de escolha dos membros dos TC's, ficando a indicação a cargo tanto do Poder Executivo (indicando 1/3 dos membros), como do Poder Legislativo (indicando 2/3 dos membros), ficando a aprovação de todos, ainda, a cargo do Legislativo.

No entanto, a Constituição, além de ter reduzido a força do Executivo no que se refere à indicação dos membros, limitou também a própria indicação em si, uma vez que a indicação do único membro deve estar baseada em uma lista tríplex, elaborada pelo Executivo em que, dos três membros da lista, dois são de carreira do tribunal de contas correspondente, dentre os auditores e representantes do Ministério Público de Contas.

A CF/88 também apontou alterações nos requisitos para se tornar membro da Corte de Contas. A idade de 35 a 65 anos foi mantida, no entanto, passou-se a exigir a prática de 10 anos em atividade profissional que agreguem conhecimento nas áreas jurídica, contábil, financeira ou de administração pública

Diante disso, percebe-se que as mudanças trazidas pela nova ordem constitucional, proporcionaram um maior equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, bem como,

uma tentativa de redução das práticas de apadrinhamento nas nomeações dos cargos e, conseqüentemente, da corrupção, indo ao encontro, exatamente, das novas diretrizes democráticas.

Outras importantes alterações com o fito de reforçar a modernização dos Tribunais de Contas foram implementadas com a promulgação da LRF em maio de 2000. A princípio, a proposta inicial dessa lei não continha nenhuma referência aos tribunais de contas, mas após as audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, atribuíram a função fiscalizadora da própria LRF aos TC's, a fim de que fosse formado um entendimento geral sobre a nova gestão fiscal, além do estabelecimento de padrões de fiscalização dos gestores públicos.

A partir daí, iniciou-se o processo mais intenso de modernização tecnológica e estruturação interna dos TC's, dada a complexidade das tarefas que passariam a desempenhar e já que seriam as peças imprescindíveis para o sucesso no cumprimento da lei. Assim, o governo federal estava muito comprometido com todo esse processo. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desenvolveu estudos e análises dos sistemas informatizados em todos os estados e municípios a fim de padronizar procedimentos e rotinas, além de capacitar e treinar funcionários.

Para coordenar e apoiar o desenvolvimento de todo o processo, no ano 2001, foi criado o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX). As participações dos TC's brasileiros no PROMOEX, em parceria também com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, visam promover a modernização desses tribunais, de forma que a ação de responsabilização dos gestores será indispensável à renovação da administração do Estado. Entretanto, somente a partir de 2006 é que foi realizado um acordo de empréstimo junto ao BID para efetivamente financiar o Programa nos estados, distrito federal e municípios brasileiros.¹

Há de se ressaltar, entretanto, que, mesmo com todos os avanços tecnológicos e estruturais desenvolvidos na organização dos TC's, as práticas de nepotismo e de apadrinhamento ainda resistem firmemente, funcionando como moeda de troca no meio político, desvirtuando o ordenamento democrático do país.

Vale destacar o caso do TCM de São Paulo. Em agosto de 2001, a Câmara Municipal da cidade de São Paulo concluiu uma CPI sobre o TCM, identificando diversas irregularidades em sua gestão. Entre elas, a existência de 127 cargos de livre-provimento (o que representa uma média de 27,4 cargos para cada um dos cinco conselheiros), e grande parcela estava ocupada por parentes diretos e indiretos de conselheiros: irmãos, sobrinhos, cunhados etc. Para esses

¹ O tema do PROMOEX será mais detalhado no Capítulo 3.

cargos de livre provimento, ainda poderiam ser contratados os servidores da administração municipal (mesmo não efetivos), o que abria brecha para que pessoas prestes a se aposentar terminassem suas carreiras no TCM, portanto, com remuneração mais elevada a ser incorporada no valor final de sua aposentadoria. Vale destacar que os conselheiros do tribunal tentaram, no Judiciário, impedir a abertura da CPI e criaram diversos obstáculos para responder às informações solicitadas. (TEIXEIRA, 2003 APUD LOUREIRO, TEIXEIRA, MORAES, 2009)

Mais recente ainda, foi verificada denúncia semelhante no TCE-SP, em reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo no final de 2007², as quais revelaram que os conselheiros desse órgão empregavam parentes diretos e indiretos em seus gabinetes, configurando, claramente, a prática de nepotismo. O impacto dessas denúncias resultou na abertura de inquérito e gerou reação imediata da própria direção do TCE-SP, que publicou resolução proibindo a contratação direta ou cruzada, sem concurso público, de cônjuge, parente direto ou indireto de conselheiros e auditores, além de fixar um prazo de 90 dias para a demissão dos funcionários que já estavam contratados (FOLHA DE S.PAULO, 10 jan. 2008).

Em suma, além de nepotismo e corrupção que resistem ainda ao processo de democratização e de maior transparência gerada pela modernização tecnológica dos TC's, constatou-se que não houve alterações significativas no perfil de carreira de seus dirigentes. Ainda é forte a ideia de que operam nos TC's, como em outras instituições políticas, grande resistência à mudança. Essa só ocorre de forma incremental ou acionada por fatores externos. Na verdade, nos meios políticos, operam com maior intensidade os chamados ativos institucionais e os retornos positivos crescentes para seus atores. Esses continuam usufruindo os investimentos que aí fizeram e resistem, até o limite do seu próprio esgotamento, a mudanças que possam ameaçar a velha ordem institucional (PIERSON, 2004).

Feita essa abordagem cronológica do posicionamento do Tribunal de Contas dentro das Constituições, passa-se a tratar das suas funções.

² Reportagem nepotismo TCE-SP: Ver Folha de S.Paulo, 26 dez. 2007. Além do presidente que empregava o irmão - funcionário de carreira da Polícia Civil, o vice-presidente nomeou cinco filhos para funções com remuneração superior a R\$ 12 mil mensais e os demais conselheiros também nomearam irmãos e noras como funcionários de seus respectivos gabinetes. Denúncias de irregularidades no TCE-SP são frequentes e datam de muito tempo. Em 3 de fevereiro de 2003, a Folha de S.Paulo já publicava matéria indicando que um funcionário nutricionista do TCE-SP trabalhava, desde 1995, na residência particular de um conselheiro para cuidar da saúde de seu pai.

3.3 Funções dos Tribunais de Contas e sua relação com o Poder Legislativo

Com relação às suas atribuições, o Tribunal de Contas está incumbido de realizar a fiscalização da execução financeira e orçamentária, a prestação de contas dos administradores públicos, bem como a auxílio ao Congresso no julgamento das contas de governo. Segundo Speck (2000), a primeira função, na configuração do controle prévio, colocava o tribunal próximo ao Executivo; a segunda fazia dele um órgão com atribuições do Judiciário; e a terceira o vincularia ao Legislativo.

Mello (2011, p. 2) aborda o tema conforme relatado, a seguir:

[...] As funções do Tribunal de Contas são expressas no Texto Constitucional, já havendo manifestação do Supremo Tribunal Federal, quanto ao tema: 'O Tribunal não é preposto do Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições' (STF – Pleno – j. 29.6.84, in RDA 158/196).

A Constituição Federal através dos artigos 71 a 75, dispõe sobre funções, forma de composição e nomeação dos Ministros do Tribunal, como também sobre as demais atividades vinculadas ao Tribunal de Contas da União.

As Constituições de cada estado disciplinam as normas pertinentes aos Tribunais de Contas respectivos, sendo vedada, a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, após a Constituição de 1988, por força do artigo 31, § 4º da CF.

[...]

Nesse sentido, de acordo com o texto constitucional, a função fundamental dos tribunais de contas é realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos federativos e federados da Administração Pública direta e indireta, estando sujeitas a esta fiscalização as empresas públicas e sociedades de economia mista.

De uma forma genérica, os tribunais de contas são órgãos especializados na análise das contas dos diversos entes da Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios, cuja fiscalização é denominada de Controle Externo. Diante desse cenário, atuam nesse controle das contas públicas dos diversos órgãos, como já falado anteriormente, o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também, os Tribunais de Contas dos Estados (TCE's), os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's), além do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Atualmente, existem no Brasil 33 Tribunais de Contas, sendo 01 Tribunal de Contas da União (TCU), 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE), 03 Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), 02 Tribunais de Contas Municipais (TCM) e 01 Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Há de se ressaltar que apesar da sigla TCM ser utilizada tanto pelos 03 Tribunais de Contas dos Municípios quanto pelos Tribunais de Contas Municipais, há uma considerável

diferença de atuação e jurisdição entre eles. Os Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos estaduais que têm por atribuição a análise das contas dos municípios do respectivo estado. Para compensar a falta de TCM (municipal), alguns estados criaram o TCM (estadual). Hoje, estão presentes nos Estados da Bahia, do Pará e de Goiás. No Estado do Ceará, havia 01 Tribunal de Contas dos Municípios que foi extinto em 2017, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Já os Tribunais de Contas Municipais, são órgãos do município, que possuem atribuição para análise das contas do município correspondente. Atualmente, existem o TCM do Município de São Paulo e o TCM do Município de Rio de Janeiro. Sobreleva-se que esses dois tribunais já existiam antes da promulgação da CF/88, mas a constituição vedou a criação de novos tribunais municipais, sem a necessidade de extinguir os já existentes.

Apesar da nomenclatura tribunal, os tribunais de contas não são órgãos pertencentes ao Poder Judiciário, tendo em vista sua natureza eminentemente administrativa e contábil. Contudo, também não estão subordinados ao Poder Legislativo, sendo assim, órgãos autônomos, que trabalham em regime de parceria com esses dois poderes. Sua natureza é de órgão independente, que presta auxílio, não somente aos poderes, mas também, à sociedade.

Fundamentando o argumento aqui exposto, exponho o entendimento de Odete Medauar (2003):

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Vale mencionar que a função de controle externo, conforme explícito no Art. 71, *Caput*, da CF/88, é de responsabilidade do Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e Senado Federal, exercendo o tribunal de contas auxílio na função de controle externo do Congresso, fornecendo-lhe informações, pareceres técnicos e relatórios, sem que isso signifique que este faça parte da estrutura organizacional daquele ou que haja alguma relação de submissão entre eles.

A dúvida a respeito da natureza institucional foi causada pelo fato de a carta constitucional ter inserido os tribunais de contas no capítulo que trata do Poder Legislativo, daí a margem para as diversas interpretações dos analistas políticos e constitucionais.

Contudo, apesar do art. 71 da Constituição ter descrito que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, o TC também não se configura como mero órgão auxiliar do legislativo. Nesse sentido, o Britto (2005, p. 62), ressaltou que “(...) além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”.

Em se tratando dessa relação entre TC's e o Poder Legislativo, destaca que há fortes evidências empíricas – testadas nos Tribunais de Contas dos Estados – de que, quando um governante se depara com riscos concretos de perder uma eleição, haveria a intensificação da delegação de autoridade para a Corte de Contas atuar de maneira mais independente, seja mediante a nomeação de membros do Ministério Público ou auditores para compor o colegiado, seja mediante a ampliação do orçamento do Tribunal. (PEREIRA 2005, p. 27).

Assim, de acordo com o exposto pelos autores, os Estados que passam por situações de forte incerteza no futuro político, principalmente decorrente de disputas entre lideranças antagônicas, acabam por demandar mais atividade do Tribunal de Contas, a fim de que o trabalho realizado pelo órgão possa produzir alguma prova ilícita contra o desafeto político.

Por outro lado, essa relação com o legislativo também pode ser afetada no sentido contrário, quando, por motivação política, as atividades do tribunal podem ser freadas pelo legislativo, seja com retaliação através de cortes no orçamento, seja através de solicitação de demandas comuns e sem importância, com o intuito de tirar o foco das ações que possam prejudicar a disputa eleitoral.

Não que isso seja uma irregularidade, pois conforme o art. 56 da Lei Orgânica nº 12.509/1995 do TCE/CE, mas que se repete em todos os TC's, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, representando a função de ouvidoria, que falaremos posteriormente. No entanto, abordamos esse assunto, como uma possibilidade de interferência política no desvirtuamento das atribuições do tribunal.

Contudo, ainda que esse tipo de situação venha a acontecer, há de se ressaltar que todas as denúncias devem ser completamente apuradas, através da instauração dos processos adequados, da apuração dos fatos e provas, observando critérios e parâmetros minimamente objetivos, garantindo sempre oportunidade de ampla defesa aos acusados, além da responsabilização e aplicação de sanções, caso necessário.

Speck (2013) destaca a possibilidade de existência de diferentes cenários da relação dos TC's com as Assembleias. O primeiro cenário é caracterizado por uma relação tensa entre

ambas as instituições, onde a principal questão é a delimitação mútua de espaços e competências. O segundo cenário é caracterizado pela coexistência entre estas instituições, com um mínimo de interação. O terceiro cenário é caracterizado pela interação intensa entre ambas as instituições. (SPECK, 2013)

Segundo o autor, as relações baseadas em tensão e conflitos estão mais próximas da passagem do primeiro para o segundo cenário, uma vez que terão que os TC's ficarão mais focados na busca pela coexistência e defesa de sua autonomia contra ingerências políticas. Se traduzindo numa relação marcada embates, em que a AL faz retaliações ao orçamento do TC e este por sua vez, luta em busca dos seus direitos constitucionais. Ainda, com relação ao terceiro cenário, na visão do autor, a AL solicita o trabalho dos TC's, atua na fiscalização das contas da administração baseada no parecer técnico elaborado pelos TC's e aumenta a competência dos TC's na fiscalização concomitante das contas, demonstrando essa relação mais aproximada entre eles.

Nos TC's que têm a sua independência garantida (cenário 2) e visam aproximar-se das AL's em nome da auditoria governamental eficiente (cenário 3) as prioridades mudam. O desafio de melhorar a relação entre TC's e AL's passa por várias áreas de intercâmbio. A principal tarefa nesta situação é aumentar a eficiência da auditoria governamental para melhorar a lisura e a qualidade do gasto público. (SPECK, 2013)

No TCE/CE, observou-se, ao analisar os Relatórios de Atividade Anual, nos períodos de 2010 a 2020, que esse relacionamento com a Assembleia Legislativa, se aproxima muito do cenário 2, tendo em vista que, aparentemente, existe um mínimo de interação entre os órgãos. As solicitações da AL/CE ao TCE/CE ainda são muito tímidas, no ano de 2010, elas nem existiram. No ano de 2011, foram 11 solicitações, em 2012, o ano em que teve mais solicitações, chegaram a 18. Nos demais anos, variaram entre 5 e 4 solicitações, sendo apenas 1 solicitação em 2020. O desafio do TCE/CE é também melhorar essa relação.

Voltando ao tema das funções dos Tribunais de Contas, estas estão deliberadas na Constituição Federal de 1988, bem como, nas Constituições de cada Estado. Pode-se dizer que, além da função precípua fiscalizadora, aos tribunais, também, são atribuídas as funções consultiva, judicante, sancionadora, corretiva, informativa, normativa, educativa ou orientadora, bem como, a função de ouvidoria. Nesse sentido, a seguir, cada uma delas é analisada de acordo com a atuação.

A função fiscalizadora é a principal função dos tribunais de contas, compreende a realização de auditorias e inspeções, em entes e órgãos da Administração Pública direta e indireta dos 03 poderes. Podem ocorrer por solicitação do Legislativo ou por iniciativa própria. Nessa

função, o foco é a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, humanos e materiais, além das ações impostas nas Constituições Federal e Estaduais e na legislação. As principais ferramentas utilizadas para o seu cumprimento são: inspeção, levantamento, auditoria, acompanhamento e monitoramento.

A inspeção que visa obter informações que não estão à disposição no tribunal, esclarecer dúvidas que só podem ser elucidadas *in loco*, bem como, apurar fatos de denúncias e representações; o levantamento, instrumento pelo qual o tribunal faz uma investigação prévia a respeito do órgão, analisando sua organização, funcionamento e planejando os objetos a serem fiscalizados; a auditoria que compreende a realização de fiscalização *in loco* da legalidade e legitimidade dos atos de gestão, como também, os possíveis resultados alcançados, representando a auditoria de conformidade e a operacional, respectivamente; o acompanhamento que compreende o exame dos atos de gestão dos órgãos, entidades ou programas de governo e o monitoramento que visa aferir o cumprimento das deliberações exaradas pelo tribunal e os devidos resultados.

A função judicante, através da qual os tribunais julgam as contas dos administradores e responsáveis pela aplicação dos recursos públicos, desperta controvérsias, uma vez que essa apreciação está sujeita ao controle do Poder Judiciário, em casos de, tão somente, de vícios de ilegalidade, não possuindo caráter definitivo.

A função sancionadora permite que os tribunais apliquem as sanções previstas nas leis orgânicas aos responsáveis. É de fundamental importância para que o tribunal possa inibir as ações de ilegalidade e garantir o ressarcimento ao erário. Vale ressaltar que as penalidades impostas não eximem o responsável da aplicação de outras penalidades de outras instâncias como a criminal, cível e eleitoral.

Já a função consultiva consiste na elaboração dos pareceres técnicos prévios sobre a prestação de contas anuais dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, do Ministério Público, com o intuito de subsidiar o julgamento do Legislativo. Essa função também abrange as consultas realizadas pelas autoridades sobre assuntos relacionados ao próprio tribunal.

A função corretiva ocorre quando o tribunal fixa prazo para cumprimento da lei ou adoção de procedimentos. Em se tratando de ato administrativo, essa função garante ao tribunal de contas, a sustação do ato impugnado quando não adotadas as medidas determinadas.

A função informativa é representada pelas informações das fiscalizações realizadas, prestadas ao Poder Legislativo, pela expedição de alertas aos órgãos para cumprimento dos limites da LRF, além da publicação, na Internet, em sítio próprio, sobre a atuação do tribunal.

A função normativa origina-se do poder regulatório dos tribunais, atribuído por suas leis orgânicas, as quais autorizam a emissão de instruções e atos normativos, de caráter obrigatório para os jurisdicionados, sobre matéria de sua competência.

A função educativa é exercida quando o tribunal orienta e informa a respeito de práticas e procedimentos eficazes de gestão, através da realização de seminários, palestras, encontros de caráter educativo, ou, também, quando recomenda a adoção de providências, principalmente em auditorias de caráter operacional.

A função de ouvidoria decorre do recebimento de denúncias e representações, relacionadas a irregularidades ou ilegalidades, apresentadas pelo controle interno, por autoridades, partido político, associação ou, até mesmo, por qualquer cidadão.

A Constituição Federal de 1988 menciona em seus artigos 71 a 75 e no artigo 161, as competências do Tribunal de Contas da União, que foram reproduzidas nas Constituições Estaduais para os respectivos Tribunais de Contas do Estado.

Nesse sentido, para o desempenho de suas competências e funções, os Tribunais de Contas se utilizam de procedimentos primordiais, como fiscalizações, monitoramentos, tomadas de contas e tomadas de contas especiais.

A tomada de contas é o instrumento utilizado pelos tribunais quando o responsável pela prestação de contas não o fizer ou quando pessoa física, órgão ou entidade responsável por dano ou possível dano ao erário ou qualquer outra ilegalidade, não prestar contas como deveria fazê-lo. É a ação desempenhada pelos tribunais que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos, com a finalidade de adotar providências para apuração dos fatos, identificação de responsáveis, quantificação material do dano.

4 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Nesse capítulo, pretende-se fazer uma abordagem sobre detalhes do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, trazendo a visão geral, suas competências, a composição atual, explorando o perfil dos conselheiros e aprofundando sobre o grau de ação do tribunal que interfere na sua institucionalização e seu fortalecimento enquanto órgão de controle.

4.1 Visão geral e características institucionais do TCE/CE

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi criado em pleno período ditatorial, em meio a um cenário político conturbado, pelo então governador do Estado Francisco Menezes Pimentel, através do Decreto nº 124 de 20 de setembro de 1935.

O TCE é a instituição pública responsável pelo controle de bens e recursos públicos estaduais, promovendo a ética na gestão pública visando garantir o exercício pleno da cidadania da população cearense.

Tem a competência constitucional de fiscalizar e julgar a aplicação dos recursos públicos pelos administradores e demais responsáveis, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado no exercício do controle externo. O combate e prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, às falhas não intencionais e ao uso impessoal da máquina estatal são objetos do controle exercido pelo TCE no âmbito do estado do Ceará.

Além das atribuições regulamentadas na CF/88, o TCE-CE regula-se pela Lei Orgânica 12.509/1995, pelo seu regimento interno, Resolução 835/2007 além de atribuições previstas na Constituição Estadual.

Cumprе ressaltar que a partir do ano de 2017, o TCE-CE acumulou também as competências para fiscalizar os recursos no âmbito municipal, devido à extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará após a promulgação da Emenda Constitucional nº 92/2017.

O TCE-CE, assim como os demais Tribunais de Contas Estaduais possui composição diferenciada daquela atribuída pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União. É constituído por 07 (sete) conselheiros, enquanto o TCU é constituído por 09 (nove) ministros, em conformidade com o que dispõe a CF/88, bem como, a Constituição Estadual. Já os Tribunais de Contas Municipais, como é o caso dos estados do RJ e SP, são compostos por 05 (cinco) conselheiros.

Após a extinção do TCM/CE, o TCE-CE passou a ter seis auditores substitutos de conselheiros (ressalva-se que, atualmente, existe um cargo vago de auditor substituto, em virtude de pedido de exoneração de um membro do TCE-CE ocupante do cargo) e seis procuradores do Ministério Público de Contas, três provenientes do TCE e três do TCM, em ambos os casos.

Com isso, conforme previsto na Emenda nº 92/2017, também foi necessário estruturar e aprovar um novo Plano de Cargos e Carreiras (Lei nº 16.920/2019), a fim de homogeneizar a questão remuneratória e de carga horária dos servidores de ambas as origens, criando um quadro de servidores harmônico e alinhado sempre com a melhoria e aprimoramento do Sistema de Controle Externo Brasileiro.

A Lei nº 16.920 de 28 de junho de 2019 que estrutura e aprova o novo Plano de Cargos e Carreiras do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, dispõe que o Tribunal detém hoje 332 (trezentos e trinta e dois) cargos de Analista de Controle Externo, 132 (cento e trinta e dois) cargos de Técnico de Controle Externo e 21 (vinte e um) cargos de Auxiliar de Controle Externo; bem como 112 (cento e doze) cargos em comissão.

Junto ao Tribunal atua o Ministério Público Especial que exerce a função de fiscal da lei, promovendo a defesa da ordem jurídica e os interesses do Erário, devendo se manifestar em todos os processos de competência da Corte de Contas.

4.2 Competências do TCE-CE

A Constituição do Estado do Ceará de 1989, em seu art. 76, elencou as competências do Tribunal de Contas, listadas abaixo:

- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;
- II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual;
- 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 das aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV – realizar, de ofício, ou por iniciativa da Assembleia Legislativa, de suas comissões técnicas 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 estaduais de empresas ou consórcios interestaduais, de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo;
- VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- VII – prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer das suas 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, irregularidade de contas ou descumprimento de suas decisões, 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 Assembleia Legislativa;
- XI – homologar os cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios; e
- XII – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (Constituição do Estado do Ceará)

Ainda, complementando as competências estabelecidas na Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará nº 12.509/1995, em seu art. 1º, estabeleceu algumas outras de âmbito mais interno, como, elaborar e alterar seu regimento interno, organizar sua Secretaria Geral, e demais órgãos auxiliares e prover-lhes os cargos e empregos, observada a legislação pertinente, dentre outras estabelecidas por outras leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, por ser um órgão eminentemente administrativo, cabe ao Tribunal julgar as contas dos administradores públicos, responsáveis por dinheiro, bens e valores estaduais e daqueles que derem causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade que resultem prejuízo ao Tesouro Estadual.

O art. 42, §2º da Lei Orgânica nº 12.509/1995 assegura que as contas do Governador consistirão nos Balanços Gerais do Estado e no Relatório do Órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos de que trata a Constituição Estadual, contendo informações sobre as atividades inerentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, relativas à execução dos respectivos programas incluídos no orçamento anual e respectivas inspeções e auditorias internas.

Assim, por meio de suas competências, o TCE-CE exerce o controle da Administração Pública Estadual, se utilizando dos mecanismos jurídicos e administrativos, conforme dispõem os ensinamentos de Carvalho Filho (2005):

O exercício do controle sobre as contas da Administração Pública representa a soma de mecanismos jurídicos e administrativos, cuja finalidade é exercer o poder de fiscalização e da revisão das atividades públicas administrativas em quaisquer das esferas do poder estatal. Tal fiscalização e revisão formam as bases do controle do Estado, conforme o princípio da legalidade, sobre as atividades dos órgãos e agentes

administrativos, cuja finalidade é a verificação das atividades públicas em cumprimento de seus deveres para com a sociedade, enquanto a revisão é o dever de corrigir condutas administrativas desviantes, seja por vícios ou mudanças das políticas públicas.

4.3 Estrutura organizacional e funcionamento

O art. 1º do Regimento Interno do TCE-CE, elenca a seguinte estrutura: Plenário, Primeira e Segunda Câmaras, Comissões, Corregedoria, Ouvidoria e Serviços Auxiliares.

A estrutura organizacional, bem como as competências dos Serviços Auxiliares do Tribunal são sempre atualizadas por meio de Resolução Administrativa. O organograma atualizado está baseado na Resolução Administrativa nº 01/2020, a qual alterou dispositivos da Resolução nº 08/2019, que realizou alterações na composição e organização dos Serviços Auxiliares do TCE-CE que passaram a ser integrados por 04 (quatro) unidades principais, a saber:

1. Unidades de Assessoramento a Autoridades
 - a) Gabinete da Presidência;
 - b) Vice-Presidência;
 - c) Corregedoria;
 - d) Ouvidoria;
 - e) Gabinete de Conselheiro;
 - f) Gabinete de Conselheiro Substituto;
 - g) Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas.
2. Unidades de Assessoramento Especializado
 - a) Secretaria de Governança;
 - b) Procuradoria Jurídica;
 - c) Controladoria;
 - d) Assessoria de Comunicação Social;
 - e) Assessoria de Cerimonial e Relações Públicas.
3. Unidades Básicas
 - a) Secretaria de Sessões;
 - b) Secretaria de Serviços Processuais;
 - c) Secretaria de Administração;

- d) Secretaria de Tecnologia da Informação;
- e) Secretaria de Controle Externo.

4. Unidade de Apoio Estratégico

- a) Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo.

Fazendo um comparativo da Resolução em vigência com a Resolução nº 08/2019, percebe-se que as 04 (quatro) unidades permaneceram na estrutura, porém com mudanças nas suas composições. Nas Unidades de Assessoramento Especializado, a antiga Assessoria de Planejamento, Governança e Relações Públicas foi transformada na Secretaria de Governança. Nas Unidades Básicas, a Secretaria Geral foi substituída pelas Secretarias de Sessões e de Serviços processuais.

Analisando o novo organograma, verifica-se que os pilares para o funcionamento do TCE-CE estão baseados em 07 (sete) setores principais: o Gabinete da Presidência, as 05 (cinco) Secretarias (Secretaria de Controle Externo, Secretaria de Tecnologia da Informação, Secretaria de Administração, Secretaria de Serviços Processuais e Secretaria de Sessões), bem como os gabinetes dos Conselheiros.

Ressalta-se que o organograma não detalhou a estrutura do Instituto Escola de Contas, que possui a Unidade de Biblioteca, Unidade de Atividades Pedagógicas, Unidade de Ações Educacionais, Desenvolvimento e Inovação, dentre outras. O Ministério Público de Contas que também não foi detalhado, possui a Procuradoria-Geral.

A Secretaria de Controle Externo é a que desempenha a atividade finalística do Tribunal e detém a maioria das funções às quais esta pesquisa se refere, uma vez que possui as funções de auditoria, fiscalização, avaliação de desempenho de órgãos públicos e da efetividade de programas governamentais, além da legalidade de atos de pessoal e atos de receita e de despesa públicos, bem como atribuições de apoio técnico e assessoramento às deliberações do órgão, estando subdividida da seguinte maneira:

1. Assessoria de Informações Estratégicas e Operações Especiais
2. Assessoria de Qualidade e Inovação
3. Assessoria de Apoio ao Controle Externo
4. Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas
5. Diretoria de Atos de Admissão
6. Diretoria de Atos de Aposentadoria, Reforma e Pensão I
7. Diretoria de Atos de Aposentadoria, Reforma e Pensão II

8. Diretoria de Contas de Governo
9. Diretoria de Contas de Gestão Estadual I
10. Diretoria de Contas de Gestão Estadual II
11. Diretoria de Contas de Gestão Municipal I
12. Diretoria de Contas de Gestão Municipal II
13. Diretoria de Contas de Gestão Municipal III
14. Diretoria de Contas de Gestão Municipal IV
15. Diretoria de Fiscalização de Licitações e Contratos
16. Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente
17. Diretoria de Fiscalização de Transferências Voluntárias
18. Diretoria Especializada
19. Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas
20. Gerência de Fiscalização de Pessoal
21. Gerência de Fiscalização de Tecnologia da Informação
22. Gerência de Fiscalização de Desestatizações
23. Gerência de Avaliação de Políticas Públicas

As sessões plenárias ocorrem sob a direção do Presidente do Tribunal, que é substituído pelo vice ou pelo conselheiro mais antigo, sucessivamente, nos casos de impedimentos daquele. Somente poderá ser aberta a sessão plenária com a presença da maioria absoluta dos seus membros ou substitutos. As sessões também acontecem por meio da 1ª e 2ª Câmaras, cada uma constituída por três conselheiros, sendo o presidente da 1ª Câmara, o Conselheiro Vice-Presidente e o da 2ª Câmara, o Conselheiro mais velho. Somente poderá ser aberta a sessão da Câmara com a presença dos três membros.

É competência das Câmaras deliberar sobre as prestações de contas cujo valor não exceda a R\$ 150 milhões de reais, bem assim as tomadas de contas, inclusive especiais, e as representações com aquelas relacionadas; julgar a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, pensão e dos atos de admissão de pessoal; bem como aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei.

Tanto as sessões do plenário quanto as das Câmaras são ordinárias ou extraordinárias. As sessões ordinárias do plenário são realizadas às terças-feiras, com início às 15 horas e duração de três horas, podendo ser prorrogadas, a critério do presidente ou de qualquer outro conselheiro. Já as sessões ordinárias da 1ª e 2ª Câmaras acontecem às segundas e quartas-feiras, respectivamente, com as mesmas regras de duração e horário das sessões plenárias.

Também compõem as Sessões do tribunal os auditores substitutos de conselheiros e os Membros do Ministério Público de Contas, organizado pela Lei nº 13.720/2005.

É importante ressaltar que as decisões são tomadas em plenário e que, de acordo com a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE-CE, as deliberações do pleno são firmadas por meio de acórdãos, resoluções, pareceres, atos e instruções normativas, seguindo o modelo do TCU.

Os processos são distribuídos mediante sorteio eletrônico, durante as sessões do plenário, cabendo a cada Conselheiro a relatoria e instrução do seu processo, ficando encarregado de tomar todas as medidas saneadoras a fim de cumprir a regularidade processual. Ressalva-se que o Presidente da Corte ficará excluído da distribuição de processos.

Após a instrução, o processo segue para o parecer do Ministério Público de Contas, para depois seguir para julgamento ou apreciação em sessão plenária. O conselheiro relator profere seu voto fundamentado e circunstanciado, devendo os demais conselheiros proferirem voto acompanhando ou não o relator. Fica facultado também o pedido de vistas do processo por qualquer um dos conselheiros.

4.4 Composição e perfil dos conselheiros

Quanto a sua composição, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará é composto por 07 (sete) conselheiros (art. 65 da Lei 12.905/95). De acordo o Art. 81 da Lei Orgânica do TCE-CE, os Conselheiros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos, direitos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e gozando das seguintes, descritas no parágrafo único: vitaliciedade, não podendo perder o cargo, senão por sentença judicial transitada em julgado, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o disposto na Constituição Federal, aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade; facultativa, após trinta anos de serviço contados na forma da Lei e por invalidez.

As garantias e prerrogativas conferidas aos membros são parte da autonomia necessária ao desempenho adequado da função de controle, sendo mais uma forma de assegurar a duradoura permanência dos membros ao longo das mais distintas legislaturas.

Por lei, cabe à Assembleia Legislativa a escolha de 2/3 dos Conselheiros (quatro membros), ficando o 1/3 restante (3 membros), de responsabilidade de Poder Executivo, que deve escolher dois alternadamente, um dentre os membros do Ministério Público Especial, um membro dentre os Conselheiros Substitutos, além de uma indicação livre. Vale ressaltar que a

escolha do governador deve ser baseada em lista tríplice indicada pelo tribunal, observando os critérios de antiguidade e merecimento, devendo, ainda, passar pelo crivo da Assembleia.

A escolha dos conselheiros obedece aos dispositivos contidos na Constituição Estadual e as nomeações são realizadas pelo Governador. A posse ocorre em sessão especial do Tribunal Pleno.

Os auditores são aprovados mediante concurso público, nomeados pelo Governador do Estado e possuem atribuição de substituir os conselheiros em seus afastamentos e nos casos de vacância.

Disto posto, percebe-se que a indicação dos Conselheiros demonstra ser um processo eminentemente político, visto que apenas duas das sete vagas são destinadas aos servidores concursados dentre os Membros do MP Especial e dos Conselheiros Substitutos, possibilitando que as indicações tornem o processo menos técnico em virtude dos vínculos políticos existentes.

Contudo, uma característica importante na escolha da composição que, inclusive, eleva o grau de institucionalização dos tribunais de contas, é alta qualificação de seus membros. Segundo as Constituições Federal e Estadual, para a ocupação do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, os seguintes requisitos devem ser observados: (i) idoneidade moral e reputação ilibada, (ii) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e de administração pública, (iii) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, (iv) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional, que exija os conhecimentos retrocitados.

Alguns cargos públicos exigem esses e outros requisitos um tanto importantes, sobretudo para os Tribunais de Contas, uma vez que os Conselheiros são responsáveis pela fiscalização da boa e regular aplicação dos bens e dinheiros públicos pelos agentes públicos. Assim, essa atividade tão relevante para a sociedade não deve ser confiada a quem possui qualquer suspeita de desvios de integridade ética e moral na vida pública ou privada. Ainda, essas exigências acabam por reprimir, ou pelo menos, enfraquecer condutas fortemente políticas.

Há de se ressaltar que alguns requisitos possuem um caráter de subjetividade, tendo em vista que possuem um significado amplo, desprovido de definição precisa. São exatamente esses requisitos que dificultam o controle social e incentivam as indicações baseadas nas relações políticas e partidárias.

Uma pesquisa realizada pela Atricon e divulgada no Jornal Folha de São Paulo³ traçou o perfil dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil. De acordo com a pesquisa, há uma

³ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/mulheres-e-negros-sao-minoria-nos-tribunais-de-contas-aponta-pesquisa.shtml>

diferença significativa de raça, por exemplo, entre aqueles que ingressam na carreira por indicação política e aqueles que são aprovados em concurso público. O estudo mostrou também que a maioria dos magistrados são homens (84,6%) enquanto a minoria é composta por mulheres (15,4%). Nesse sentido, passa-se a analisar o perfil de cada Conselheiro, a fim de evidenciar as características daqueles que compõem o cargo mais alto da Corte de Contas do Ceará.

O Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa é nascido em Sobral, interior do Ceará, é formado em Engenharia Agrônoma e em Direito, e Pós-graduado em Direito Constitucional, além disso, é empresário do setor agropecuário e professor de Direito Administrativo. Na área política, foi Deputado Estadual por dois mandatos, sendo parte da família Paula Pessoa, uma das mais influentes no Estado do Ceará, há mais de oito gerações, segundo a organização Transparência Brasil. O pai, sobrinho e o irmão do Conselheiro são parte da política do país, além de um antepassado que foi senador na época do Império. No TCE-CE, foi empossado em 1995, quando foi indicado por dez partidos políticos, já tendo exercido o cargo de vice-presidente em 1996/1997 e o de presidente no biênio 1998/1999, ocasião em que representava o presidente mais jovem de todas as Cortes de Contas. Atualmente, é o Conselheiro decano e Diretor-Presidente da Escola de Capacitação Ministro Plácido Castelo do tribunal.

O Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior é nascido em Fortaleza/Ce. Na seara político-partidária, foi Deputado Estadual por três legislaturas, além de, no Poder Executivo, ter exercido o cargo de Secretário de Obras da Prefeitura de Mombaça. Seu pai e seu filho também são figuras da política cearense. No TCE-CE, foi empossado em 2004, onde já exerceu o cargo de Presidente (2006/2007 e 2012/2015), Vice-Presidente (2010/2011) e Corregedor (2008/2009 e 2016/2019). Atualmente, foi eleito como Presidente para o período de 2020/2021.

A Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya é nascida em Sobral, interior do Ceará e formada em Pedagogia. Na vida política, foi Vereadora da cidade de Fortaleza, Senadora por um mandato e Deputada Estadual por duas legislaturas. Foi esposa do ex-governador do Ceará, Ciro Gomes. Seu avô, Plínio Pompeu de Saboya Magalhães, também exerceu cargos na política cearense. Foi nomeada pelo seu ex-cunhado, então Governador, Cid Ferreira Gomes, em 2014, para o TCE-CE, assumindo a vaga decorrente da aposentadoria do Conselheiro Pedro Augusto Timbó Camelo. Hoje, foi eleita a Corregedora para o biênio 2020/2021.

A Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor é formada em Engenharia Civil e Direito, foi servidora de carreira da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, além de ter atuado como Auditora de Controle Interno no Governo do Estado e exercido diversos cargos em várias

secretarias. No TCE-CE, foi nomeada em 2003, na vaga de livre nomeação do então Governador Lúcio Alcântara. Exerceu a presidência da Corte no biênio de 2004/2005.

O Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior é nascido em Fortaleza/Ce, é formado em Direito, em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas, além de possuir especialização em Análise de Sistemas. Foi Secretário de Administração do Estado no Governo de Tasso Jereissati e Presidente do Serviço de Processamento de Dados, além de ter exercido outros cargos em diversas entidades, como Banco do Nordeste e DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) . Faz parte de duas influentes famílias de políticos cearenses, de Paula Pessoa e Saboia, por parte de sua avó paterna Antônia Ernestina Saboia de Albuquerque e do avô paterno Antônio de Paula Pessoa Figueiredo, que por sua vez era neto de Francisco de Paula Pessoa, que foi senador do Império. Foi Conselheiro do TCM/CE no período de 1999-2017. Foi empossado no TCE-CE em 2017, após a extinção do TCM e, atualmente, foi eleito o Ouvidor da Corte para o biênio 2020/2021.

O Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima é formado em Economia e Direito, além de ser Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos, Doutor e Mestre em Economia e especialista em Políticas Públicas. Foi professor de várias instituições como a Universidade de Brasília e a Fundação Getúlio Vargas e atuou como consultor na Câmara dos Deputados. Ingressou no TCE-CE em 2007, mediante concurso público, para o cargo de Auditor Substituto de Conselheiro e foi escolhido pelo então governador Cid Gomes para a vaga de Conselheiro em 2010. Já exerceu o cargo de Presidente (2016/2017 e 2018/2019), Vice-Presidente (2014/2015) e Corregedor (2012/2013). Atualmente, foi eleito como Vice-Presidente para o período de 2020/2021.

O Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz é formado em Direito, além de ser especialista em Direito Tributário e Mestre em Direito Constitucional. Já exerceu o cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Ministério Público de Contas. Foi aprovado no primeiro concurso público para o cargo de Procurador de Contas junto ao TCE-CE em 2007. Foi empossado como Conselheiro em 2012, pelo então governador Cid Gomes, sendo o primeiro procurador a ocupar a vaga constitucionalmente prevista para os membros do Ministério Público de Contas. Já exerceu o cargo de Vice-Presidente (2016/2017 e 2018/2019) e Corregedor (2014/2015).

Analisando o perfil dos conselheiros que compõem o TCE-CE atualmente, observou-se que, do total de 07 (sete) conselheiros, 05 (cinco) já ocuparam cargos eletivos ou de alto destaque na administração pública, como secretário estadual, por exemplo, representando uma porcentagem de 71,43%. Ainda, 04 (quatro) dos 07 (sete) conselheiros possuem parentesco

político, e em algum caso, houve nomeação pelo próprio parente. Corroborando com a pesquisa da Atricon, observou-se que a minoria feminina também acontece no TCE/CE, uma vez que essas representam apenas 28,57% do total dos conselheiros. No entanto, o percentual no Ceará ainda é maior que a média nacional.

Há de se ressaltar que não há nenhum impedimento jurídico para que os membros desses órgãos tenham ocupado funções políticas, no entanto, como observado por Speck e Nagel (2002), a politização na indicação dos membros, nomeados pelos Poderes Legislativo e Executivo, traz “o risco de que essas indicações sejam influenciadas por critérios de conveniência política”. Também, com relação à maioria masculina, isso ainda são reflexos da nossa sociedade patriarcal e do machismo que embarreira a entrada da mulher nesses espaços.

Outro grande risco para essas indicações reside no fato de que membros advindos da política e tiveram campanhas financiadas por grandes empresas ou grupos empresariais fortes, os quais poderão vir a ser objeto de fiscalização do tribunal, tomem decisões imparciais para beneficiar tais empresas.

Não somente no TCE-CE, o perfil político dos conselheiros e membros aparece em todos os tribunais de contas do país, assim como foi verificado na pesquisa realizada por Audálio José Pontes Machado, até o ano de 2017, de um total de 186 Conselheiros existentes entre os Tribunais de Contas estaduais no Brasil, 126 (67,7%) são de origem majoritariamente política, vindos de cargos eletivos ou de direção e assessoramento aos governos estaduais, 51 (27,5%) eram servidores públicos e 9 (4,8%) foram nomeados em função especialmente das relações familiares com governadores ou grandes famílias políticas dentro dos estados. Dessa forma, o autor concluiu que, “as indicações políticas estão contidas nas regras do jogo”.

Isso posto, depreende-se que a sociedade democrática do século XXI exige cada vez mais ética, transparência e objetividade na escolha desses membros que se comprometeram a proteger os interesses que lhes foram creditados pela Constituição, sempre em benefício da coletividade e que garantam uma atuação imparcial e íntegra.

4.5 A gestão do conhecimento nas áreas técnicas do TCE-CE

Primeiramente, convém ressaltar a existência de três funções processuais no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. A Função de auditoria de controle externo, a Função de Ministério Público e a Função judicante.

A Função de auditoria de controle externo, com atribuições de natureza finalística, de complexidade de nível superior, exercida pelos auditores de controle externo, concursados especificamente para o desempenho das atividades de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais fiscalizações relacionadas à função.

A Função de Ministério Público desempenhada pelos procuradores do Ministério Público de Contas, que exercem suas atribuições junto aos tribunais de Contas de forma independente. E por último, a Função Judicante desempenhada por ministros e conselheiros, titulares e substitutos.

Conforme destaca Viana (2019), no âmbito desse Sistema, essas três funções processuais devem ser hierarquicamente independentes entre si, até como condição de regularidade da instrução processual, da legitimidade decisória, da validade sancionadora.

O autor destaca, ainda, a necessidade de constar no relatório do relator as conclusões da instrução do Relatório de Auditoria e do Parecer Ministerial junto ao Tribunal, sob pena de nulidade do ato por vício de motivação, uma vez que o voto do relator deve estar fundamentado nas conclusões das duas funções retro citadas.

No tocante à gestão do conhecimento nos tribunais de contas, pode ser utilizada como uma importante ferramenta para aperfeiçoamento das competências constitucionalmente estabelecidas para esses entes, sobretudo pela influência de tecnologias da informação.

Estoques de processos de prestação de contas dos jurisdicionados crescem a taxas altas inversamente proporcionais ao número restrito de técnicos e recursos disponíveis nestas organizações públicas, ao passo que, a partir do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), o foco de sua atuação estratégica passou do controle externo puramente legalista para priorizar a avaliação do cumprimento dos programas de governo (ALVES, 2006; CASTRO, 2011; PIRES, 2005).

Nesta sociedade do conhecimento, o maior desafio para a administração pública é a capacidade de desenvolver práticas sistemáticas para atender novas demandas sociais por bens e serviços públicos. Diante deste cenário, o processo de gestão do conhecimento possibilita a melhoria do serviço público ao relacionar-se diretamente com práticas de aprendizagem e inovação (ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2014).

Com base nesses objetivos, Wiig (1998, p.8) acrescenta que, sob o ponto de vista gerencial, a Gestão do Conhecimento dá ênfase a quatro áreas de atuação: a) monitorização de alto a baixo e facilitação de atividades relacionadas ao conhecimento; b) criação e manutenção da infraestrutura do conhecimento; c) renovação, organização e transformação dos ativos de conhecimentos; d) utilização dos ativos de conhecimentos para compreender seu valor.

Segundo Viana (2019), sem dúvida, a eficiência de um órgão de controle depende da qualidade dos seus recursos humanos. Se nas outras áreas esse fator é importante, no controle é fundamental, porque precisa sobretudo de dedicação e motivação de seus agentes. O pecado capital de um agente de controle, depois da corrupção, é a omissão e, como se sabe, ambos são de difícil verificação.

Speck (2000), aponta que o saber especializado, além de aumentar a possibilidade de acertos no exercício da atividade controlada, que em essência, concretiza-se com o apontamento de falhas e irregularidades em atos e fatos praticados pelo agente controlado, credencia a ação do agente controlador e legitima a instituição controladora junta às instituições envolvidas.

Daí vem a discussão sobre o desempenho da função de controle, que para o devido cumprimento da mesma, Jacoby (2016) ressalta ser necessária a observância ao princípio da qualificação adequada. De acordo com o autor, para fins de observância do princípio da qualificação adequada necessária se faz a aferição de alguns requisitos, como o respeito ao regramento do concurso público específico, garantindo aos agentes públicos que exercem a função de controle a estabilidade, com vistas a proteger esses agentes contra investidas do próprio agente controlado, remuneração adequada, levando-se em conta o grau de complexidade e responsabilidade das atribuições, nos termos do artigo 39, §1º da CF/88, rodízio na designação das funções de confiança, tudo com vistas a evitar que o dever de independência do agente controlador seja mitigado pelo desejo de permanência na função, vindo a fragilizar o cumprimento desse dever, que constitui condição de regularidade de atuação do controle.

Assim, é primordial que os atores que exercem tal função sejam dotados de qualificação adequada e imparcialidade necessárias ao exercício precípua da função, de forma que o agente controlador não seja menos qualificado que o agente controlado. Nesse sentido, Jacoby (2016), assegura que os agentes de controle devem ter conhecimentos necessários e suficientes para o desempenho da função, pois não se pode conceber que aqueles que tenham por função controlar tenham menor qualificação que o controlado.

Ainda nesse contexto, Jacoby (2016), lista os fatores necessários para a observância da qualificação adequada, senão vejamos:

A qualificação adequada desdobra-se nos seguintes fatores:

- a) seleção rigorosa de pessoal e reposição permanente do efetivo;
- b) treinamento sistemático e multidisciplinar;
- c) rodízio de funções, com vistas ao desenvolvimento multifuncional dos agentes e redução/eliminação de fraudes;
- d) política adequada de remuneração e premiação;
- e) desenvolvimento de unidade de doutrina, que valorize a ação do controle os princípios éticos e as iniciativas de ação;

f) estabilidade ou garantia de emprego contra despedida arbitrária.

Nessa perspectiva, percebe-se que a qualidade dos recursos humanos de um órgão de controle determina sua eficiência, tendo em vista que tanto a ação como a omissão de seus agentes, podem ser de complexa comprovação. Assim, a participação ativa e o compromisso dos servidores são fundamentais para o alcance das metas do tribunal.

Cumprido ressaltar que, no TCE-CE, uma parcela da remuneração dos servidores está vinculada ao alcance de resultados individuais e setoriais, previamente determinados em cada semestre.

O conceito de Gestão do Conhecimento refere-se ao processo que uma organização adota para gerenciar seus ativos intelectuais e implica a adoção de um enfoque integrado para gerenciar: Os processos de criação, absorção, organização, acesso e uso da informação codificada e do conhecimento tácito; O conteúdo das informações organizacionais de diversas fontes internas e externas, como documentos, bancos de dados, normas, procedimentos etc.; A base tecnológica e funcional que serve de suporte aos dois itens anteriores, incluindo a automação da gestão da informação, as ferramentas de captura, a difusão e a colaboração e a automação de processos; e a extensão ou o alcance do processo de GC na estrutura organizacional, que pode se limitar a aplicações pontuais ou abranger uma variedade de competências da empresa e de parceiras interligadas a ela (TERRA; PACHECO; QUANDT; BATISTA, 2005).

Conforme Batista (2014), a gestão do conhecimento na administração pública pode ser entendida também como:

Um método integrado de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2014, p. 21).

Assim, Batista (2014) assegura que a gestão do conhecimento pode contribuir para que o cidadão e a sociedade civil participem efetivamente do processo de tomada de decisão na administração pública. Enquanto o setor privado a implementa para aumentar produtividade, a administração pública busca efetividade social e desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, recentemente foi publicada a Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, que ocorreu nos dias 19 e 20 de novembro de 2020, através da qual se emitiu 21 (vinte e uma) diretrizes para as ações de controle dos Tribunais de Contas brasileiros para os anos seguintes.

A Diretriz 19 da referida carta, considera os desafios impostos pela pandemia e pelas incertezas do futuro pós-pandêmico, sem o prejuízo de sugerir orientação para que os Tribunais de Contas invistam na capacitação e formação continuada dos membros e servidores, para tornar a instituição apta a enfrentar os desafios correntes e futuros. A Declaração de Moscou e o Quadro Nacional de Competências Profissionais trazem diretrizes específicas para este tópico, como a necessidade de formar o “Auditor do Futuro”, com as competências relacionadas ao desenvolvimento de uma mentalidade estratégica, de análise de dados e habilidade sociais.

Além disso, a Gestão do Conhecimento significa também compromisso com a transparência, utilização eficaz da informação e do conhecimento, utilização de boas práticas de gestão, bem como, a utilização ampla das novas Tecnologias de Informação, tudo isso com foco, principalmente, nas necessidades da sociedade.

Para a OCDE, Gestão do Conhecimento é uma ampla coleção de práticas organizacionais relacionadas à geração, à captura, à disseminação de *knowhow* e à promoção do compartilhamento do conhecimento na organização e no mundo exterior. Inclui, também, mudanças organizacionais (descentralização de autoridade, desburocratização de unidades gerenciais, uso de Tecnologias de Informação e Comunicação etc.), desenvolvimento de pessoas (treinamento etc.); transferência de competências (banco de dados das competências das equipes, boas práticas de trabalho etc.); e mudanças gerenciais e incentivos para o compartilhamento de conhecimento (avaliação do desempenho dos servidores e promoção relacionada ao compartilhamento do conhecimento, evolução no papel dos gestores etc.).

Por isso, nesta sociedade do conhecimento, o maior desafio para a administração pública é a capacidade de desenvolver práticas sistemáticas para atender novas demandas sociais por bens e serviços públicos. Diante deste cenário, o processo de gestão do conhecimento relaciona-se diretamente a práticas de aprendizagem e inovação no setor público (ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2014).

4.6 Formas institucionais de atuação

Este tópico está destinado a realizar uma análise detalhada quantitativa das principais atribuições do TCE/CE dentro do lapso temporal de 2010 a 2020, como um dos pressupostos para aferição do seu grau de institucionalização, dentro da perspectiva de evolução e modernização ou enfraquecimento e burocratização do órgão.

A Constituição do Estado do Ceará estabelece que, em âmbito estadual, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

De forma análoga, no âmbito dos municípios do Estado do Ceará, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelas respectivas Câmaras Municipais, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Municipais.

Para fins de análise dessa atuação, Speck sugere que as atividades sejam classificadas em quatro tipos principais: primeiro, atividades quase-administrativas, a exemplo do registro de aposentadorias e pensões; segundo, atividades de assessoria, como a elaboração do parecer prévio sobre as contas do governo; e, terceiro, as atividades judiciárias, como o julgamento das contas do governo. O quarto tipo é a fiscalização por meio de investigações e auditorias, que pode surgir no decorrer de várias dessas atividades anteriores, mas, pelas suas características, deve ser tratada como um tipo autônomo de procedimento do Tribunal de Contas. (SPECK, 2000)

Quadro 1 — Quatro principais tipos de processos

Função	Processos	Fundamentação Legal
Registro	Admissão, aposentadorias e pensões	Inciso III, arts. 71 e 78 da Constituição Estadual
Parecer	Contas de Governo	Arts. 76, inciso I, da Constituição Estadual e 42, e da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE)
Julgamento	Contas dos administradores	Arts. 76 e 78, ambos da Constituição Estadual
Fiscalização	Atos e contratos	Arts. 76 e 78, ambos da Constituição Estadual

Fonte: Elaborado pela autora baseado no entendimento de Speck

Queiroz (2009, p. 81), em um estudo sobre o controle de políticas públicas pelos TC's, resumiu as vantagens das cortes de contas em relação ao judiciário para o desempenho dessa atividade:

Em verdade, os Tribunais de Contas ocupam uma posição privilegiada no processo de implementação dos direitos sociais, em razão mesmo do desenho constitucional que lhes conforma. Com efeito, os Tribunais de Contas, devido à gama de atribuições que lhes foram constitucionalmente atribuídas (fiscalização orçamentária, contábil, financeira da administração, emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder

Executivo, julgamento das contas dos demais responsáveis por recursos públicos, etc.) possuem uma visão geral do desenrolar da Administração Pública, estando aptos a contextualizar as carências sociais detectadas com o volume de recursos gerais disponíveis. De outra parte, também em razão de suas atribuições constitucionais, o seu corpo de funcionários é dotado de formação técnica eclética, o que lhes confere (desde que aliado a investimentos em treinamento) a expertise necessária para a tarefa. Por fim, sendo a atividade dos Tribunais de Contas voltada para o aprimoramento da gestão como um todo, suas ações, no que toca ao controle das políticas públicas, tendem a promover a implementação gradual dos direitos sociais, trazendo benefícios à coletividade de forma indistinta, sem os riscos que corre o Judiciário de atender a pretensões individuais que, em face da limitação dos recursos, não poderiam ser universalizadas.

A estrutura e competência de cada um dos setores que compõem o TCE/CE estão definidas por meio de Resolução Administrativa que regulamenta a organização dos seus serviços auxiliares.

A Secretaria de Controle Externo é o órgão técnico que desempenha a atividade finalística do Tribunal e detém a maioria das funções as quais esta pesquisa se refere, uma vez que possui as funções de auditoria, fiscalização, avaliação de desempenho de órgãos públicos e da efetividade de programas governamentais, além da legalidade de atos de pessoal e atos de receita e de despesa públicos, bem como atribuições de apoio técnico e assessoramento às deliberações do órgão. As fiscalizações envolvem não somente os recursos financeiros, mas também os materiais, bem como pessoas físicas e jurídicas.

4.6.1 Julgamento das contas dos administradores

Segundo o art.70 da CF, 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 que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Dentro da esfera do Tribunal de Contas, são as chamadas contas de gestão. Referem-se às contas prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos e demais responsáveis, consubstanciadas no art. 71, II, da CF/88 e também replicada nas constituições estaduais, cujo julgamento possui natureza técnica e é realizado pelos tribunais de contas em caráter definitivo. Vale mencionar que se enquadram no conceito de demais responsáveis, todos os que praticam, por imposição legal ou delegação de competência, atos administrativos de gerência e utilização de dinheiros, bens e valores públicos.

Segundo Coutinho (2019), são três as modalidades das contas de gestão: as contas ordinárias, cujas prestações se dão anualmente; as contas especiais, cuja prestação se dá somente quando identificado dano ao erário; e as contas extraordinárias, que devem ser apresentadas

quando da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas. Em todos os casos, serão informados os dados gerenciais, financeiros e contábeis da gestão dos recursos públicos, demonstrando o prestador que zelou pelo bem público.

Os processos de tomada e prestação de contas são formalizados pelos órgãos, em consonância com as orientações do TCE e conforme o art. 7 da Lei 12.509/95 (LOTCE), deverão ser encaminhados anualmente ao Tribunal para apreciação e julgamento, sob a forma de tomada ou prestação de contas, contendo todos os recursos orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade administrativa respectiva.

Com isso, é válido trazer aqui, os órgãos, as entidades e os fundos vinculados, em cada um dos períodos analisados, conforme detalhado na tabela abaixo.

Quadro 2 — Órgãos e entidades jurisdicionadas no âmbito estadual

Natureza	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autarquias	11	13	13	13	13	13	13	13	13	13	12
Órgãos Adm. Direta e outros	32	38	39	39	39	43	42	41	40	36	35
Soc. Economia Mista	07	10	10	10	10	08	10	10	10	11	10
Empresas Públicas	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
Fundações	07	07	07	07	07	07	07	07	07	09	08
Fundos	29	29	29	29	29	31	31	33	33	38	34
Subtotal	88	99	100	100	100	104	105	106	105	109	101

Fonte: Relatório Anual e Atividades do TCE/CE, 2010 a 2020.

Ressalta-se que na rubrica Administração Direta/outros estão incluídos a Procuradoria-Geral de Justiça – PGJ, o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, o Tribunal de Justiça – TJ-CE e a Assembleia Legislativa – AL.

Quadro 3 — Órgãos e entidades jurisdicionadas no âmbito municipal

Natureza	2017	2018	2019	2020
Unidades gestoras	2.529	2.524	2.550	2.570
Consórcios públicos	-	-	-	33
Subtotal	2.529	2.524	2.550	2.603

Fonte: Relatório Anual e Atividades do TCE/CE, 2010 a 2020.

Relembrando que os jurisdicionados no âmbito municipal representam os 184 municípios do Estado do Ceará, incluindo os poderes Executivo e Legislativo e foram contabilizados a partir do ano de 2017, quando da absorção das competências do TCM/CE pelo TCE/CE.

Pela análise das tabelas, percebe-se que a quantidade de órgãos e entidades estaduais fiscalizados pelo tribunal, aumentou ao longo dos 11 anos, chegando a apresentar um acréscimo de 24% quando comparamos o ano de 2010 com o de 2019, mas esse número costuma se manter nessa média constante ao longo dos anos. A partir da incorporação do TCM/CE ao TCE/CE esse volume cresceu quase 300% e hoje, representam mais de 2.700 unidades responsáveis por prestarem contas.

Essa atribuição demanda uma boa parte dos recursos organizacionais do TCE/CE, tanto humanos como de capital, em virtude do volume de extenso de processos de prestação de contas.

Os processos dos gestores públicos em âmbito estadual podem ocorrer sob a forma de Prestação de Contas de Governo, Prestação de Contas Anual (PCA) ou Tomada de Contas Especial (TCE), enquanto na esfera municipal ocorrem sob a forma de Prestação de Contas de Gestão (PCS), Prestação de Contas de Governo (PCG), Tomada de Contas de Gestão (TCS) e Tomada de Contas Especial (TCE). A análise das prestações de contas é feita pelas diretorias técnicas especializadas.

As Tomadas de Contas, como já mencionado anteriormente, tanto no âmbito estadual como municipal, são instauradas em caso de omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, ou municípios, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Segundo Speck (2000), a apreciação das contas prestadas pelos administradores de recursos públicos é considerada a atividade-chave do Tribunal de Contas em relação a três aspectos. No primeiro aspecto, o autor reforça que a atuação do tribunal no processo de julgamento das contas dos administradores apresenta forte semelhança com o processo judicial. Em uma breve explanação, a instrução do processo é atribuída sempre a um relator, por meio de sorteio, que recebe o auxílio da unidade técnica, em seguida, é concedido o direito de defesa ao jurisdicionado através dos mecanismos de contraditório e ampla defesa, sendo necessária a manifestação do Ministério Público em todos os processos de competência da Corte de Contas, posteriormente segue para apreciação do relator. Caso nessa etapa não sejam identificadas

irregularidades, o relator encaminha o processo para a aprovação do órgão colegiado, cabendo ainda a interposição de recurso.

Caso as unidades técnicas ou a Procuradoria detectem irregularidades, o processo ganha um caráter diferente, agora seguindo o modelo de um processo judicial. Nesse caso, o relator tem a função de ouvir as duas partes, contrastando as informações da unidade técnica e do Ministério Público com aquelas fornecidas pelo responsável pelas contas. Enquanto a unidade técnica avalia principalmente aspectos contábeis, o parecer do Ministério Público tem a finalidade de organizar os aspectos jurídicos necessários à decisão sobre a legalidade, ou não, dos atos do administrador. Este será citado pelo Tribunal, podendo recolher o débito ou apresentar defesa. (SPECK, 2000)

As decisões e entendimentos, formalizados por meio de acórdãos e jurisprudências, que orientam os julgamentos das contas dos administradores, certamente servem de subsídio e orientação para as fiscalizações, auditorias, para o parecer das contas de governo e todas as outras atividades do tribunal.

No entendimento de Speck (2000), o segundo aspecto seria que não somente os processos, mas também a estrutura organizacional do Tribunal de Contas se orienta fortemente pela função de julgar as contas dos administradores, daí a proximidade da estrutura dos TC's com a estrutura dos órgãos controlados, talvez até como forma facilitar o controle. Para exemplificar, no TCE/CE, a Secretaria de Controle Externo, área-fim do tribunal, no ano de 2020 estava subdividida da seguinte maneira:

Quadro 4 — Estrutura da SECEX do TCE/CE em 2020

Setor	Atividade principal
Assessoria de Informações Estratégicas e Operações Especiais	Planejar e executar as atividades de inteligência voltadas a obter, produzir e gerir informações estratégicas para as ações de controle externo
Assessoria de Qualidade e Inovação	Coordenar a identificação, o desenvolvimento, a sistematização, a normatização, a implantação, a orientação, a publicação e a utilização de métodos, técnicas e padrões aplicáveis ao controle externo;
Assessoria de Apoio ao Controle Externo	Atendimento às solicitações de informações relativas à atividade de Controle Externo, feitas por órgãos ou entidades da administração pública e demais interessados;
Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas	Examinar a admissibilidade e instruir os recursos interpostos contra decisões do Tribunal, proferidas em processos de sua competência;
Diretoria de Atos de Admissão	Analisar e instruir os processos de nomeações, visando informar ao Plenário ou à Câmara respectiva acerca da legalidade dos atos submetidos a registro;

Setor	Atividade principal
Diretoria de Atos de Aposentadoria, Reforma e Pensão I	Analisar e instruir os processos de aposentadorias, reformas e pensões, bem como suas revisões, visando informar ao Plenário ou à Câmara respectiva acerca da legalidade dos atos submetidos a registro;
Diretoria de Atos de Aposentadoria, Reforma e Pensão II	Analisar e instruir os processos de aposentadorias, reformas e pensões, bem como suas revisões, visando informar ao Plenário ou à Câmara respectiva acerca da legalidade dos atos submetidos a registro;
Diretoria de Contas de Governo	Elaborar o relatório técnico conclusivo, que subsidiará a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, contendo análise detalhada das contas de governo apresentadas, bem como elementos e informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado ao longo do exercício financeiro;
Diretoria de Contas de Gestão Estadual I	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Contas de Gestão Estadual II	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Contas de Gestão Municipal I	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Contas de Gestão Municipal II	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Contas de Gestão Municipal III	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Contas de Gestão Municipal IV	Instruir os processos de prestações de contas anuais dos gestores públicos estaduais e municipais, bem como os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos sob sua jurisdição, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Diretoria de Fiscalização de Licitações e Contratos	Realizar ações de fiscalização, bem como instruir processos de representação, denúncias, tomadas de contas especiais e outros, relacionados a licitações, contratos, celebrados pelo Poder Público Estadual e Municipal;

Setor	Atividade principal
Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente	Realizar ações de fiscalização relativas às obras públicas e serviços de engenharia, inclusive quanto aos assuntos ambientais, realizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Municipal, devidamente autorizados
Diretoria de Fiscalização de Transferências Voluntárias	Realizar ações de fiscalização, bem como instruir processos de representação, denúncias, tomadas de contas especiais e outros, relacionados convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, celebrados pelo Poder Público Estadual e Municipal;
Diretoria Especializada	Conta com 5 gerências com os seguintes temas: Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas, Gerência de Fiscalização de Pessoal, Gerência de Fiscalização de Tecnologia da Informação, Gerência de Fiscalização de Desestatizações, Gerência de Avaliação de Políticas Públicas.

Fonte: Resolução administrativa nº 08/2019 e 01/2020

A divisão dos setores e de suas atividades se baseia no caminho que facilite o controle orçamentário, financeiro e patrimonial dos órgãos, de forma que os atos das secretarias sejam rastreáveis. É claro que essa estrutura não é imutável, contudo, deve sempre estar estruturada de forma abranger todas as aplicações de recursos públicos, de modo que, se uma nova secretaria for criada no estado ou no município, o tribunal terá que se adequar para realizar sua a fiscalização. Então, sempre haverá essa proximidade de estrutura do órgão controlador e do órgão controlado.

O terceiro aspecto que torna o julgamento das contas dos administradores o tema central, ainda de acordo com o autor, é o grande dispêndio de recursos humanos e materiais no desempenho dessa atividade. No TCE/CE, corroborando com o entendimento de Speck, percebe-se o quanto essa atividade demanda esforço, quando analisados os dados dos Relatórios de Atividades de 2010 a 2020, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 5 — Quantitativo de processos de contas instruídos no período de 2010 a 2020

Espécies	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Processos de Contas – Estado	435	428	458	710	826	609	503	704	679	727	278
Processos de Contas – Município	-	-	-	-	-	-	-	-	2.017	3.761	2.354

Fonte: Relatório de Atividades do TCE/CE de 2010 a 2020

O quantitativo de processos de contas do quadro levou em consideração o total de processos instruídos das Prestações de Contas Anual, das Contas de Governo e das Tomadas de Contas Especial, referentes a cada período analisado.

Conforme se verifica no quadro 5, o volume se intensificou a partir de 2018, quando da junção do TCM/CE ao TCE/CE. Ademais, a expressividade se torna mais evidente quando comparamos os dados dessa tabela e confrontamos por exemplo, com a quantidade de inspeções realizadas, uma vez que essas últimas estão em número bem inferior. Por outro lado, a atividade de julgamento fica atrás apenas da atividade de registro de admissões e aposentadorias em volume de processos.

Dentro desse aspecto do grau de atuação do TCE/CE fortemente voltado para os processos de contas, percebe-se que o órgão vem empenhando esforços a fim de incrementar tal função de controle.

A exemplo disso, a partir do ano de 2018, como uma forma de possibilitar análises mais eficazes e em menos tempo, a fim de que os recursos institucionais do TCE pudessem ser direcionados para questões de maior relevância para a sociedade cearense, houve o recebimento das prestações de contas de forma exclusivamente online, através do Sistema Ágora, automatizando o exame das prestações de contas anuais dos jurisdicionados, permitindo também maior concomitância às ações de controle.

Ainda, a partir do ano de 2016, o TCE/CE iniciou a discussão para priorização do concomitante, com vistas a dar mais enfoque às ações preventivas, capazes, inclusive, de proporcionar melhorias na gestão pública. Esse assunto será discutido mais adiante na competência de fiscalização.

4.6.1.1 Conclusão

Ao lado dos registros de atos de pessoal, o julgamento das contas dos administradores, se configura como a maior atividade do TCE/CE em volume de processos. Pela sua semelhança com o processo judicial é considerada a atividade central dos Tribunais de Contas. Em virtude desses dois aspectos, volume e importância, é que o TCE/CE designa boa parte do seu capital intelectual e da sua estrutura para essa tarefa. As outras atividades são incorporadas a essa estrutura.

Vale frisar, ainda, que o tribunal de contas tem papel decisivo no julgamento das contas dos administradores, tendo o formato de um tribunal administrativo, cuja decisão sobre aprovação ou reprovação será decidida pelo colegiado.

Por esses motivos, é de extrema relevância que o TCE/CE busque cada vez mais promover a melhoria dos processos internos, como meio de aperfeiçoar o desempenho dos mesmos, como já o vem fazendo desde 2018, através da automatização das prestações de contas, intensifique a utilização da tecnologia da informação e da informação estratégica para um maior aproveitamento dos dados e aprimoramento das ações de controle.

Conforme se pode verificar pelos dados apresentados, o número de entidades que realiza a prestação de contas é relativamente constante. No entanto, os números variam em virtude dos processos de Tomadas de Contas, principalmente a Especial, tanto no âmbito estadual como municipal que são instauradas em caso de omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, ou Municípios, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

4.6.2 Competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado

Um dos objetivos principais dos Tribunais de Contas na função de controle externo é fornecer auxílio técnico ao legislativo no julgamento das contas de governo. Nesse item, vamos analisar como o TCE/CE vem realizando essa função ao longo do período de 2010 a 2020.

Segundo o art. 88, XVI da Constituição do Estado do Ceará, o governador deve prestar contas anualmente à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, referente ao exercício anterior. No entanto, o julgamento feito pela Assembleia é baseado na análise técnica sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, feita pelo Tribunal de Contas, registrada por meio do Relatório Técnico e Parecer Prévio.

As contas de governo, exclusivas para a gestão política do chefe do Poder Executivo, são um conjunto de documentos que permitem verificar a legalidade dos atos praticados, a adequação dos procedimentos realizados na aplicação do dinheiro, bem como a medida de atingimento dos resultados esperados. O julgamento político das referidas contas, foi previsto inicialmente na CF/88, em seu art. 71, I e replicado nas constituições estaduais, indicando que fosse realizado pelo Legislativo, com o auxílio do tribunal de contas que emitirá o parecer prévio.

Ressalta-se as considerações de Cléber Demétrio Oliveira da Silva (2003) uma vez que classifica o Parecer Prévio como um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo.” Nesse sentido, o referido parecer contém a análise técnica realizada pelo tribunal de contas sobre determinados aspectos das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, que subsidiará o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Assim sendo, José Barros de Santana Júnior (2008, p.54) também ressalta a importância técnica do parecer prévio:

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

A apreciação das contas de governo pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará consta no art. 76, I da Constituição do Estado do Ceará, *in verbis*:

Art. 76: Compete ao Tribunal de Contas:
I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

Com relação a essa função, os tribunais de contas exercem atribuições que se inserem no âmbito de sua função consultiva, uma vez que se está diante do julgamento das chamadas “contas de governo”, ou seja, das contas anuais, que explicitam a atividade financeira do ente federado no exercício financeiro findo, e que tem no chefe do Poder Executivo o responsável por sua apresentação para julgamento perante o Poder Legislativo, titular do controle externo da administração pública (CONTI, 2016).

Portanto, para o cumprimento dessa missão constitucional, a Secretaria de Controle Externo do TCE-CE, ao longo desses anos, coordena os trabalhos realizados por uma diretoria específica, nos últimos anos, a Diretoria de Contas de Governo que realiza a análise técnica dos documentos. A diretoria tem como uma de suas competências, descritas na Resolução Administrativa nº 08/2019⁴, a elaboração do relatório técnico conclusivo, que subsidiará a emissão do parecer prévio pelo tribunal de contas, contendo análise detalhada das contas de governo apresentadas, bem como elementos e informações sobre os resultados do acompanhamento

⁴ A estrutura e as competências dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Ceará são as constantes na Resolução Administrativa nº 08/2019, publicada no D.O.E./TCE-CE de 26/08/2019, alterada pela Resolução Administrativa nº 01/2020, publicada no D.O.E./TCE-CE de 04/03/2020 e pela Resolução Administrativa nº 13/2021, publicada no D.O.E./TCE-CE de 22/07/2021.

efetuado ao longo do exercício financeiro. Além disso, ela também possui outras atribuições como acompanhar a implementação das recomendações e medidas retificadoras exaradas pelo Tribunal no parecer prévio.

Vale ressaltar que, embora o art. 56, caput da LRF tenha a previsão de que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5 do Supremo Tribunal Federal suspendeu seus efeitos através de liminar concedida em agosto/2007.

Portanto, o parecer prévio trata da apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira referentes ao exercício em análise, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado⁵ representa adequadamente a sua posição sob a ótica dessas gestões em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, com abrangência sobre as administrações, direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes), concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

Diante disso, Conti (2016) ressalta que as contas de governo são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e têm por finalidade:

[...] demonstrar as atividades financeiras da administração pública do ente federado pelo qual é responsável no exercício financeiro a que se referem, evidenciando os resultados da ação governamental, com o cumprimento dos programas orçamentários no período, o nível de endividamento, destinação dos recursos às áreas prioritárias e cumprimento dos deveres de gastos mínimos obrigatórios, observância dos limites de gastos com pessoal e demais informações que permitam avaliar globalmente as contas e a aderência ao planejamento governamental (CONTI, 2016).

É importante frisar também que, na análise das contas de governo, o foco deixa de ser os atos administrativos isoladamente e passa a ser a conduta do administrador em sentido amplo, no que se refere ao desempenho das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas que foram estruturadas quando da elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) principalmente nos aspectos de eficiência, eficácia, efetividade, bem como transparência na gestão fiscal, como disposto na LRF.

⁵ Este documento tem por finalidade demonstrar os resultados alcançados pelo Governo do Estado, em função das ações governamentais desenvolvidas durante o exercício, tomando-se por base as informações contábeis. É composto dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, das Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, dos Anexos previstos na Lei nº 4.320/64, bem como das Notas Explicativas, em obediência aos ditames da LRF.

Em que pese o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado ser uma análise técnica das contas do chefe do executivo, como não há obrigatoriedade de vinculação ao referido parecer, no julgamento do Legislativo, a análise é feita por critérios mais subjetivos, de conveniência e oportunidade, uma vez que os aspectos de legitimidade se sobrepõem aos de legalidade⁶. Também vale mencionar que o julgamento político efetuado pelo Legislativo, não elimina a responsabilidade do gestor nas esferas penal, cível ou por atos de improbidade administrativa, em observância ao princípio da independência das instâncias.

Corroborando com esse entendimento, Furtado (2017) afirma que o julgamento dessas contas é, portanto, suscetível de avaliação de cunho político, que leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade.

Ainda, há de se ressaltar que, embora o parecer do tribunal de contas não tenha caráter vinculativo, no caso das contas dos chefes do executivo municipal, o art. 31, § 2º da CF/88, exige dois terços dos votos da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa daquela que consta do parecer.

O processo, resumidamente, se dá da seguinte maneira, de acordo com o art. 88, XVI da Constituição Estadual: os chefes do executivo devem apresentar suas contas, referentes ao exercício anterior, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. No caso do governo do Estado do Ceará, os documentos encaminhados, geralmente são o Balanço Geral do Estado do Ceará e suas demonstrações contábeis, da Secretaria da Fazenda de cada ano, bem como o Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais de governo, da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, por determinação do art. 42, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Já o TCE/CE tem sessenta dias corridos, a partir do recebimento os documentos, para elaborar o parecer, que deverá ser votado em plenário antes de seguir para a Assembleia. A escolha do relator, assim como nas contas de gestão, é feita através de sorteio.

O relatório técnico das contas de governo e o parecer prévio, após a votação do colegiado do tribunal, são bastante divulgados na mídia para conhecimento público e seguem para o julgamento, primeiramente da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação da Assembleia, depois segue para a votação do plenário.

O relatório técnico é um documento bastante extenso, contém em média 350 a 450 páginas, e que sofreu algumas mudanças nos temas ao longo do tempo. O relatório é dividido em blocos temáticos, cujos capítulos abordam desde a conjuntura socioeconômica nacional e

⁶ Legitimidade é uma qualidade do poder, enquanto legalidade se refere ao exercício do mesmo. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário" (BOBBIO, 2003, pág. 674)

estadual à transparência na administração pública e controle social. Vale ressaltar que os temas são geralmente de grande relevância no cenário estadual e estão, em grande parte, associados à questão política. Os temas podem ser incluídos ou retirados do relatório a critério do Tribunal ou do relator do processo, a exemplo do relatório de atividades de 2010 que incluiu um tópico sobre Pobreza no Brasil e no Ceará e o de 2020, que abordou um tema bem específico e extraordinário chamado pandemia do Coronavírus.

Percebeu-se que não há, nos relatórios, uma motivação ou justificativa pela escolha de cada tema. No entanto, a maioria dos temas têm se mantido constante, tratando de assuntos como Cenário Econômico Nacional e Estadual, Planejamento e Execução Orçamentária, Análise das Demonstrações Contábeis, Conformidade Financeira e Orçamentária, Gestão Fiscal, Transparência na Administração Pública, Avaliação das ações governamentais no exercício quanto ao atendimento das recomendações emitidas no exercício anterior e recomendações, alertas referentes ao exercício atual, dentre outros.

O relatório voto do conselheiro relator é uma espécie de resumo do relatório técnico e do parecer do Ministério Público de Contas, que contém o voto do relator. Cada um dos conselheiros faz sua declaração de voto, expondo seus pontos de destaque, acompanhando ou não o voto do relator. O Parecer Prévio, diferentemente do relatório técnico, é um documento bastante sintetizado que contém apenas a sugestão para a votação na Assembleia, além das ocorrências e recomendações acatadas do Relatório Técnico. Estas se alicerçam na função constitucional do tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Analisando os relatórios de 2010 a 2020, que abrangeu a legislatura dos governadores Cid Gomes e Camilo Santana, percebe-se uma constância na sugestão emitida no Parecer Prévio, conforme se observa no quadro 6, uma vez que em 10 anos os pareceres foram sempre favoráveis à aprovação das contas. Na maioria dos anos, apareceu a sugestão do parecer favorável com ressalvas. As ressalvas, apontam as falhas da administração que ensejam a sugestão das recomendações.

Dutra e Cavalcante (2011, p. 71) afirmam que as ressalvas apresentadas nos pareceres prévios impulsionam “o fortalecimento de controles internos da contabilidade pública federal, bem como a evolução em procedimentos de reconhecimento, mensuração e evidenciação de determinadas rubricas contábeis”.

Quadro 6 — Conclusão dos Pareceres de 2010 a 2020

Exercício	Prestação de Contas pelo Governador	Parecer Prévio do TCE/CE às contas	Recomendações do TCE/CE
2010	Cid Gomes	Favorável	38
2011	Cid Gomes	Favorável com ressalvas	62
2012	Cid Gomes	Favorável com ressalvas	84
2013	Cid Gomes	Favorável	33
2014	Cid Gomes	Favorável	51
2015	Camilo Santana	Favorável	36
2016	Camilo Santana	Favorável com ressalvas	55
2017	Camilo Santana	Favorável com ressalvas	68
2018	Camilo Santana	Favorável com ressalvas	61
2019	Camilo Santana	Favorável com ressalvas	51 e 01 alerta
2020	Camilo Santana	Favorável com ressalvas	52

Fonte: Pareceres Prévio de 2010 a 2020

Importante salientar que há um capítulo específico a fim de analisar as ações de melhoria ou corretivas adotadas com vistas a atender as recomendações formuladas quando da emissão do relatório do ano anterior. Entende-se que esse capítulo é de extrema relevância pois demonstra a efetividade da ação de controle pelo tribunal, materializada nesse monitoramento. As recomendações ensejam adoção de providências quando verificada oportunidade de melhoria de desempenho de alguma ação.

Durante esse período de análise, foi emitido um único alerta, com fulcro no art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas, com vistas a alertar o poder executivo quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, levando em conta que despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência, reduzem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos. O alerta é emitido a partir do momento em que o tribunal verifica uma possível irregularidade que pode ser evitada, por isso, o alerta funciona como um mecanismo para chamar a atenção do gestor para que aplique medidas corretivas e evite a ocorrência do erro.

Vale trazer à presente pesquisa o grau de atendimento da administração estadual às recomendações sugeridas pelo TCE/CE por ocasião da análise das contas anuais de governo.

Quadro 7 — Atendimento às recomendações dos Pareceres de 2010 a 2020

Ano	Recomendações do TCE/CE	Recomendações atendidas	Recomendações atendidas parcialmente	Recomendação em auditoria pelo TCE/CE	Recomendações em fase de implementação	Recomendações não atendidas
------------	--------------------------------	--------------------------------	---	--	---	------------------------------------

2010	38	5	5	-	6	22
2011	62	22	5	5	8	22
2012	84	27	12	12	7	26
2013	33	5	3	-	4	21
2014	51	21	4	-	3	23
2015	36	9	5	-	3	17*
2016	55	24	1	-	13	17
2017	68	13	2	-	21	32
2018	61	25	1	-	18	17*
2019	51 e 01 alerta	12	2	-	32*	4
2020	52	-	-	-	-	-

Fonte: Pareceres Prévio de 2010 a 2020

No exercício de 2015, não foi possível avaliar o cumprimento de duas recomendações, pois seria necessária uma avaliação detalhada através de auditoria operacional para apurar alguns dados.

No exercício de 2018, três recomendações foram dadas como não atendidas, mas reformuladas. Também no exercício de 2019, três recomendações foram reformuladas embora consideradas em fase de implementação. Com relação ao alerta emitido, foi constatado no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2020 que está em fase de implementação.

Com relação ao exercício de 2020, a divulgação do relatório técnico com seu respectivo parecer prévio das contas de 2021 só deverá acontecer em abril, cujo conteúdo conterà a análise do atendimento das recomendações emitidas no parecer prévio das contas de 2020.

4.6.2.1 Conclusão

Portanto, o primeiro ponto a ser observado é que a análise das contas de governo por meio do parecer prévio se configura como uma das principais peças de acompanhamento do orçamento público. Como bem disse o ministro Carlos Ayres Brito, “o orçamento é a norma mais importante do país depois da Constituição, a ocasião do julgamento da sua execução em dado exercício financeiro deve ser, do ponto de vista da cidadania, o principal julgamento a ser acompanhado pela sociedade.”

Nesse sentido, dada a importância do orçamento, é necessário que existam também instituições aptas a fiscalizar essa atuação estatal e tornar viável o conhecimento da sociedade sobre as condutas dos governantes.

A partir dessa análise é possível ao tribunal de contas verificar a execução orçamentária do exercício, se o que foi previsto na Lei de Orçamento foi efetivamente realizado. No caso do TCE/CE, observou-se que, no período analisado, nunca houve desaprovação das contas do governador, uma vez que os pareceres sempre foram favoráveis ou favoráveis com ressalva. Aliás, em toda a história do TCE/CE, esse fato nunca ocorreu. Na verdade, a rejeição das contas dos chefes do Executivo em qualquer das esferas, não é um fato comum em nenhum dos Tribunais de Contas do Brasil. O TCU, por exemplo, em toda sua história, só se posicionou a favor da rejeição das contas de um governante, uma única vez, no ano de 2014, quando da análise das contas da ex-presidente Dilma Rousseff.

Isso não quer dizer que as contas não possuem falhas. Analisando por outra perspectiva, um caso de rejeição das contas do chefe do executivo serve mais como aprimoramento dos planos e programas de governo constantes nas leis de orçamento do que propriamente como uma espécie de punição.

Como se observa pelo quadro 7 (recomendações), os pareceres de todos os anos possuem um número elevado de recomendações que são ensejadoras das ressalvas e não de proposta de rejeição. Nesse sentido, já que as recomendações são o meio utilizado pelo tribunal, para alinhar os objetivos previstos no orçamento com a efetivação das políticas públicas e até mesmo para evitar a rejeição das contas, é de extrema relevância que esse esteja atento ao cumprimento das mesmas. Nos anos de análise, identificou-se que o governo do Ceará não tem atendido as recomendações formuladas pelo TCE/CE, em nenhum dos anos foram atendidas 100% das recomendações. No ano de 2019, das 51 recomendações emitidas, apenas 4 foram atendidas, representando apenas 7,84%. O percentual mais elevado de atendimento ocorreu em 2013 (63,64%), quando das 33 recomendações formuladas, 21 foram atendidas.

Um ponto importante a ser mencionado é que, apenas nos anos de 2013 e de 2019 foram encontradas versões do parecer prévio, voltadas para facilitar o entendimento do cidadão. Em 2013, foi lançada a Versão Cidadã das Contas de Governo e, em 2019, foi publicada a Síntese para o Cidadão.

Nesse sentido, o TCE/CE deve também avançar, fomentando o aprofundamento da democracia participativa, promovendo a facilitação de documentos técnicos e propiciando o entendimento crítico dos cidadãos a respeito de como é gasto o dinheiro que é de todos nós.

Transcrevo aqui o entendimento de Queiroz (2019), com o qual concordamos plenamente:

Os tribunais de contas devem estar atentos a esse movimento e se colocarem, ao mesmo tempo, como indutores, palcos e destinatários de um debate público bem informado acerca da execução orçamentária, com aptidão para promover uma espiral virtuosa de reforço mútuo da capacidade participativa dos cidadãos e da eficácia das instituições do controle externo. Quanto mais capacitado e participativo o cidadão, o controle externo tende a ser mais efetivo, e a maior efetividade do controle tende a fomentar as condições materiais (educação, saúde, etc.) para uma maior e mais qualificada participação democrática, em um movimento ascendente.

4.6.3 Atos sujeitos a registro

O inciso III, art. 71 da CF/88 designou aos tribunais de contas a apreciação, para fins de registro, da 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 legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Em decorrência do Princípio da Simetria, esse dispositivo foi reproduzido obrigatoriamente no âmbito dos Entes Federados, aos respectivos tribunais de contas. No Tribunal de Contas do Ceará, essa atribuição consta em sua Lei Orgânica, precisamente, no artigo 44, incisos I e II da Lei nº 12.509/95 e no inciso III, dos artigos 71 e 78, da Constituição Estadual. Vale ressaltar que essa competência não abrange apenas a análise do ato propriamente dito, atingindo todo o procedimento para aposentadoria e pensão, uma vez que são exigidos o cumprimento de uma série de requisitos para a concessão desses benefícios.

O Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de suas jurisprudências firmou o entendimento de que os atos de aposentadoria, reforma e pensão são de natureza jurídica complexa. Isso significa, segundo Speck (2000), que duas instâncias independentes devem cooperar para que um ato administrativo se complete, não existindo, nem de fato, nem de direito, uma subordinação entre eles. Nesse sentido, o registro prévio desse ato administrativo pode ser considerado um modelo de decisão de cooperação não-hierárquica.

Assim, a análise gira em torno da formalidade e não da materialidade do ato. A atividade de registro é envolve a verificação do cumprimento dos requisitos para a contratação ou aposentadoria. Mas, logicamente, que essa análise vai muito além da análise meramente formal, uma vez que esse ato de registro reconhece a legitimidade do vínculo da administração com o

servidor e também reconhece o direito do crédito deste indivíduo para com o Tesouro. Importante mencionar também que o registro não integra o ato para que este tenha eficácia, mas reconhece o Direito e caso o tribunal encontre alguma falha, poderá pedir correção para a administração, ou ainda, poderá negar o Direito. O Tribunal de Contas da União estabeleceu em seu Regimento Interno (Resolução nº 155, de 04/12/2002) que:

Art. 262. Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerado ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

Isso significa que os atos sujeitos a registro já produzem algum efeito desde que são gerados. Uma vez que se revestem de todos os elementos que o integram, estão aptos a produzir efeitos. Exemplificando, no caso de aposentadoria, o beneficiário já começa a receber seus proventos e o cargo já é considerado vago, assim que o ato é editado pela administração pública e antes mesmo do seu registro pelo tribunal de contas. Contudo, o ato somente produzirá efeitos definitivamente após o seu registro pelo tribunal de contas, ressalvada sempre a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário.

Certamente, essa atribuição das Cortes de Contas é uma das que geram mais volumes de processos, pela quantidade de nomeações e aposentadorias que acontecem diariamente na administração pública. Perceberemos isso ao analisar o quadro abaixo, que demonstra a demanda desses atos no decorrer desse período de 2010 a 2020 e como eles aumentaram substancialmente.

Quadro 8 — Atos Sujeitos a Registro

Ano	Admissões	Aposentadorias	Pensões	Reformas	Revisões e outras	Total
2010	1986	879	529	12	55	3406
2011	2228	1597	878	139	94	4936
2012	1.236	1.743	770	189	679	4617
2013	3.452	2.024	744	106	650	6.976
2014	5.814	4.167	872	53	148	11.054
2015	3.164	2.773	920	69	146	7.072
2016	2.715	2.047	1.026	73	110	5.971

2017	6.379	2.715	1.181	63	146	10.484
2018	6.276	3.289	1.445	209	192	11.411
2019	5.772	6.278	1.387	144	107	13.688
2020	2.353	3.613	1036	175	78	7.255

Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2010 a 2020 do TCE/CE.

Por esses dados, é possível observar a grandeza do volume desse tipo de processo que tramita nas Unidades Técnicas do tribunal, tornando quase que inevitável a formação de estoque. Na maioria dos anos analisados, a quantidade de atos sujeitos a registro corresponde a mais de 80% do total de processos instruídos no TCE/CE. Contudo, como meio de tornar o processo mais célere e eficiente, o TCE/CE se utiliza da sua função normativa, a exemplo da Instrução Normativa nº 02/2015 que estabeleceu procedimento especial para instrução e apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão na administração direta e indireta do Estado.

A alteração nos procedimentos tem o fito de sistematizar e facilitar a análise e instrução dos processos em todas as suas etapas, desde quando passam pelas Unidades Técnicas, até chegar no julgamento. Essa é uma das estratégias que o tribunal se utilizou para lidar com a questão do volume processual e o atraso na apreciação/ julgamento dos atos.

Em que pese o atraso dos tribunais de contas no registro desses atos, o prazo decadencial dos atos administrativos da Lei nº 9.784/99, por meio de Jurisprudência pacificada pelo STF, somente terá início a partir da publicação do ato de registro.⁷

Assim sendo, jurisprudência do TCU⁸ também já decidiu pela possibilidade de revisão de ofício de decisão que tornou legal ato de aposentadoria ou pensão, caso esteja dentro do prazo de cinco anos do seu julgamento, em observância ao Princípio da Segurança Jurídica, não sendo admitida sua interrupção.

O instrumento da revisão, que estão listados no Quadro 8, permite exatamente o reexame de ofício ou a pedido do interessado, em observância ao direito de ampla defesa e do contraditório, mas ainda é objeto de discussão nos Tribunais, principalmente quando o assunto é atos de pessoal.

⁷ Embargos de Declaração no Mandado de Segurança 26.737-2 DF; MS 25.072; MS 25.409/DF; MS 24.728; MS 24.754, 24.859, entre outros.

⁸ Acórdão nº 771/2009, sessão de 22.04.09, Relator: Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão nº 1.624/2005, 1ª Câmara, Relator: Ministro Valmir Campelo; Acórdão nº 1132/2009, sessão de 27.05.09, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Por fim, é importante dizer que todos os atos submetidos ao controle de legalidade pelos Tribunais de Contas podem ser levados tanto à instância superior como ao Judiciário, caso tenham sido declinados. Dessa forma, tanto a administração quanto o beneficiário podem recorrer a fim de pedir revisão do julgado da Corte de Contas.

4.6.3.1 Conclusão

Conclui-se que, nesse ponto, em que o tribunal se encaixa mais na “função administrativa”, a organização institucional do órgão está mais voltada para a produção e análise da legitimidade e legalidade processual, garantindo os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Com base no que foi exposto no quadro, observou-se que, certamente, os registros dos atos de pessoal ocupam o maior volume de processos no TCE/CE, daí a grande necessidade de o tribunal empenhar esforços na padronização e informatização desses registros. Dessa forma, o tribunal poderá direcionar a sua força produtiva para o desempenho de outras atividades que não tenham tanto apenas o viés administrativo.

Ainda, pela análise dos dados da revisão, observou-se que, embora a quantidade de processos tenha aumentado ao longo dos anos, o número de pedidos de revisão vem diminuindo, em uma escala inversamente proporcional. Possivelmente, essa redução pode estar relacionada com o aperfeiçoamento e a modernização dos procedimentos adotados pelo TCE/CE e já mencionados nesta pesquisa.

4.6.4 Fiscalização por Inspeção e Auditoria

De acordo com o Art. 76, inciso VI, da Constituição Estadual, combinado com as disposições da Lei nº 8.666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos), compete ao tribunal de contas fiscalizar os procedimentos licitatórios, as contratações e a aplicação de recursos repassados pelo Estado mediante convênios ou outros instrumentos congêneres.

A palavra “fiscalização”, como termo técnico genérico, poderia ser usada como sinônimo para “controle” e, portanto, estaria ligada a todas as atividades do Tribunal de Contas. Enquanto conceito jurídico, a fiscalização está vinculada à função do Tribunal de Contas em desenvolver, por iniciativa própria ou do Congresso, levantamentos em áreas específicas, por meio de auditorias e inspeções. Trata-se, tecnicamente, de um controle concomitante que incide sobre atos não concluídos. (SPECK, 2000, p. 123)

Para realização da sua função fiscalizadora, os tribunais se utilizam dos instrumentos que já foram mencionados anteriormente, no entanto, nesse item vamos nos ater aos instrumentos de Inspeção e Auditoria, para analisar os mecanismos institucionais do TCE/CE. Vale mencionar, ainda, que as auditorias e inspeções podem surgir no decorrer de qualquer das atividades realizadas pelo tribunal.

As inspeções, segundo o TCU⁹, são realizadas dentro de um processo já existente que necessita de mais informações para esclarecer dúvidas, apurar denúncias ou representações, ou, ainda, suprir omissões e lacunas de informações que não estão à disposição no tribunal quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de fatos e atos administrativos praticados por responsáveis sob a sua jurisdição.

O TCU define a auditoria como o instrumento de fiscalização utilizado pelo tribunal para verificar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos seus jurisdicionados, em relação aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; para analisar o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos a sua jurisdição, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, em relação à economicidade, à eficiência e à eficácia dos atos praticados e para servir de subsídio para apreciação dos atos sujeitos a registro.

O Tribunal de Contas da União classificou as auditorias como de regularidade e operacional. A auditoria de regularidade verifica a legalidade e a legitimidade, ou seja, analisa a conformidade do ato com a lei e os regulamentos, dividindo-se em auditoria contábil e de cumprimento legal (ou conformidade). Nesses casos, a análise gira em torno das demonstrações contábeis e outros relatórios financeiros (auditoria Contábil) e das disposições legais e regulamentares (auditoria de Conformidade).

Já a auditoria operacional visa a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento. As auditorias operacionais oferecem novas informações, conhecimento ou valor ao proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas), ao tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas, ao proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria e ao fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria (INTOSAI, 2013). Em termos práticos, a auditoria operacional realiza o confronto de uma condição (o que é) com um determinado critério (o que deve ser).

⁹ <https://portal.tcu.gov.br>

A auditoria operacional foca em áreas nas quais pode agregar valor para os cidadãos e que têm o maior potencial para aperfeiçoamento. Ela proporciona incentivos construtivos para que as partes responsáveis desenvolvam as ações apropriadas (INTOSAI, 2013).

Como as novas demandas sociais estão a exigir um novo padrão de informações geradas pela auditoria governamental realizada pelos Tribunais de Contas, seus relatórios – item essencial para comunicar a adequação das prestações de contas dos gestores públicos (auditoria contábil) e a avaliação dos resultados das políticas públicas (auditoria operacional) – devem ser elaborados para facilitar a interpretação dos fenômenos de gestão do setor público por parte dos seus atores interessados (ARAÚJO, 2011).

Assim, foi se tornando cada vez mais necessário a inclusão das auditorias operacionais no âmbito dos Tribunais de Contas. No TCE/CE, essa experiência foi introduzida a partir da adesão ao PROMOEX em 2006. A partir disso, desde 2008, o TCE/CE adotou a auditoria operacional em seus procedimentos. Em que pese o tribunal ter iniciado essa prática em 2008, apenas em 2015, foi publicado o Manual de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP), no âmbito da Corte de Contas cearense, por meio da Resolução Administrativa nº 10/2015. A referida resolução, em seu art. 2º definiu a auditoria operacional como:

A Auditoria Operacional compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

Ainda, o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), dispõe que a auditoria operacional deveria observar o cumprimento dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Por sua vez, quando da edição da resolução, o TCE/CE acrescentou os princípios da equidade, sustentabilidade e transparência nos princípios relacionados à auditoria operacional.

Cumprir destacar que as auditorias operacionais foram colocadas como prioridade no PROMOEX, logo na sua primeira fase, sendo estipulada a meta de implantação em 75% dos tribunais de contas brasileiros.

Esse Programa contou com recursos da ordem de US\$ 64,4 milhões de dólares, sendo US\$ 25,8 milhões provenientes de contrapartida dos TC's subnacionais e do governo federal brasileiro. A execução do PROMOEX era descentralizada, sendo que os recursos do BID (agente financiador) eram repassados pela União por meio do seu Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão (executor) aos orçamentos dos tribunais de contas dos estados, municípios e do Distrito Federal (sub-executores) que tinham manifestado sua adesão.

Segundo o Instituto Rui Barbosa – IRB (órgão ligado à corporação dos conselheiros dos TC's), o PROMOEX tinha por objetivo geral fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas, inclusive, ao controle do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e o aprimoramento da eficácia, eficiência e oportunidade das ações de controle externo.

Objetiva, portanto, a modernização de todos os tribunais de contas do Brasil que atuam nos estados, distrito federal e municípios, principalmente por meio da capacitação de pessoal, introdução de novos procedimentos e sistemas organizacionais e investimentos em informática. A execução do PROMOEX teve início no primeiro semestre de 2006 e foi encerrado em junho de 2013.

Como programa de ação permanente, foram estabelecidas, em sua primeira fase, as seguintes linhas de ação: criação do portal nacional dos tribunais de contas, compartilhamento de controles informatizados sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outros pontos de controle, comunicação institucional e integração com a sociedade, definição de parâmetros consensuais sobre a atuação dos tribunais em áreas específicas e capacitação em auditoria operacional.

Para o cumprir esses objetivos, gerir a execução das verbas nos componentes determinados pelo convênio e fazer a prestação de contas junto ao MPOG, foram criadas as Unidades de Execução Local (UEL), uma em cada tribunal, além de 14 grupos temáticos.

O TCE/CE manifestou sua adesão ao programa em abril de 2006, mediante convênio com o MPOG de forma a permitir o repasse dos recursos. Em síntese, o tribunal recebeu, na primeira fase do programa, em 2006, R\$ 2.426.508,00, cujo prazo inicial de execução era até outubro de 2010. No entanto, após diversas prorrogações, o prazo de execução se estendeu até junho de 2013 e não houve previsão da segunda fase, como anteriormente havia sido definido.

Os recursos recebidos pelo TCE/CE, segundo Relatório de Gestão de 2013, apresentado pela Unidade de Execução Local do tribunal, foram utilizados naquele exercício da seguinte forma, conforme quadro abaixo:

Quadro 9 — Total de gastos realizados por categorias

CATEGORIA DE GASTOS	TOTAL R\$
Participação em reuniões/capacitações das UELs	3.123,60

Participação em eventos técnicos promovidos pelo PROMOEX	44.191,48
Capacitação	-
Aquisição de Software	109.944,82
Aquisição de Equipamentos Acomp.de obras	27.586,60
Aquisição de Hardware	136.435,78
Consultoria	-
Prestação de Serviços	-
Repasse Convênios IRB/ATRICON	-
TOTAL	321.282,28

Fonte: Unidade de Execução Local do TCE/CE

De acordo com o Relatório de Cumprimento de Objeto do PROMOEX, o TCE/CE, na qualidade de subexecutor, teve apenas uma meta não atingida, porém justificado seu não cumprimento. Ainda, de acordo com dados do IRB, quase 100% dos objetivos firmados em 2006 foram devidamente cumpridos. Diante disso, percebe-se o quanto um pacto a nível federativo foi relevante para alavancar as iniciativas de modernização e integração dessas instituições de controle.

O quadro abaixo lista a quantidade de auditorias e inspeções realizadas no TCE/CE durante esse período de 2010 a 2020.

Quadro 10 — Auditorias e inspeções realizadas

Ano	Auditorias	Inspeções
2010	-	23
2011	22	33
2012	25	26
2013	16	32
2014	9	25
2015	27	38
2016	34	22
2017	27	22
2018	37	54
2019	44	54
2020	27	44

Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2010 a 2020 do TCE/CE.

Pela análise do quadro, pode-se verificar que, no ano de 2010, não há registro de realização de auditoria, pois não foram encontradas, no relatório, informações sobre a realização de auditoria operacional pelo TCE/CE. A partir do ano de 2011, o relatório apresenta novas abordagens de auditoria e informa que a área técnica do TCE tem realizado auditorias mais abrangentes, não ficando restrita a observar aspectos relacionados à legalidade das despesas, mas a dar ênfase à avaliação da gestão dos recursos públicos sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Os Planos de Ação apresentados nesses anos contemplam temas de grande significância para fiscalizações especiais a serem realizadas, levando-se em conta a compatibilidade com as demais atividades desenvolvidas pelos órgãos técnicos do TCE e em face da disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários. Busca-se, assim, o acompanhamento tempestivo das ações governamentais desenvolvidas, com a realização de auditorias com base em critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade (TCE/CE, 2011).

Ainda assim, nos anos de 2013 e 2014, houve uma grande redução na realização das auditorias. A partir do ano de 2015, possivelmente em virtude da edição do Manual de ANOP, a realização de auditorias voltou ao seu patamar e continuou crescendo nos anos seguintes. Contudo, o crescimento a partir do ano de 2018, deve-se também à fusão do TCM/CE ao TCE/CE. Com isso, a partir de 2016, o TCE/CE realizou o aperfeiçoamento das análises e a priorização do controle concomitante, e, para isso, promoveu alterações na estrutura e nas competências funcionais de várias áreas.

No caso das inspeções, observou-se que o volume se mantém, em média, ao longo dos anos, sendo que o seu crescimento a partir de 2018, também ocorreu pelo mesmo motivo das auditorias, que foi a fusão do TCM.

4.6.4.1 Conclusão

Conclui-se, nesse ponto, que indiscutivelmente esses instrumentos de fiscalização têm a clara intenção de contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública, sobretudo quando falamos da auditoria operacional.

Em relação ao TCE/CE, verificou-se que durante o período de 2010 a 2020, o volume de auditorias realizadas ainda é muito aquém quando comparado com outras atividades do tribunal, vez que essa atividade, pelo menos, numericamente ainda tem pouco peso na instituição. Observou-se, também, que o número de inspeções realizadas ainda é superior ao de auditorias.

No entanto, é necessário entender a necessidade do equilíbrio entre os instrumentos, com enfoque principalmente para a auditoria operacional, uma vez que essa tem o potencial de impactar sobremaneira o desempenho da atividade estatal sob a ótica dos princípios da eficiência, efetividade, economicidade e outros critérios de desempenho. Ainda, as auditorias operacionais podem atuar com o enfoque preventivo, auxiliando no combate à corrupção.

A realidade dos gestores públicos é sempre composta por muitos desafios, por isso, cabe aos Tribunais de Contas estarem também sempre atentos em busca de mecanismos inovadores de fiscalização a fim de analisar o desempenho da administração pública e melhores resultados das políticas públicas.

Nesse sentido, há essa necessidade permanente que o TCE/CE procure avançar de forma consistente e aperfeiçoar o uso dos instrumentos de auditorias e inspeções objetivando não somente a melhoria da gestão pública como também a instrumentalização do controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos essa pesquisa fazendo um breve histórico de como os governadores ganharam força ao longo da história política do estado brasileiro. Retratamos como eles se tornaram os “Barões da Federação”¹⁰ e consolidaram, mesmo após o advento da Constituição de 1988, o “ultrapresidencialismo estadual brasileiro”¹¹.

A princípio, o Sistema de Freios e Contrapesos, estabelecido na Carta Constitucional foi mais tímido no âmbito estadual, uma vez que os governadores neutralizaram a ação dos órgãos fiscalizadores, entre eles, os Tribunais de Contas dos Estados. Contudo, evidenciamos, na pesquisa, como os governadores foram perdendo força no decorrer do tempo e como os tribunais de contas foram se modernizando e se fortalecendo enquanto órgãos de controle, dada a complexidade das tarefas que passaram a desempenhar após a Carta de 88.

Apresentamos três possíveis cenários de relacionamentos dos tribunais de contas com as Assembleias Legislativas e chegamos à conclusão que o TCE/CE tem o desafio de melhorar essa relação, tendo em vista que a interação entre eles ainda é muito tímida e precisa ser aprimorada, para melhorar a transparência e a qualidade do gasto público.

Observamos, também, que os tribunais de contas possuem particularidades organizacionais autônomas, é um órgão independente que não se subordina a nenhum dos outros poderes, administra livremente seus recursos financeiros, operacionais e administrativos, seus membros possuem prerrogativas que lhes possibilitam o exercício das atividades adequadamente, possuem liberdade institucional para definir seus planos de fiscalização e para alterar sua organização, além de estarem habilitados para aplicação de multas e sanções aos administradores de recursos públicos. Com relação a sua estrutura, o TCE/CE ajustou a divisão dos setores e de suas atividades a um caminho que se aproxima da estrutura das secretarias fiscalizadas, como uma forma de facilitar o controle orçamentário, financeiro e patrimonial dos órgãos, de forma que os atos das secretarias sejam rastreáveis.

Há de se reconhecer que todas essas garantias e prerrogativas são mais do que necessárias para o árduo desempenho das suas diversas funções e também para desviar seus membros das pressões das mais variadas espécies. Portanto, o que parece ser privilégio para os ministros/conselheiros, é, na verdade, uma vantagem para a própria sociedade.

¹⁰ Termo utilizado por Abrucio, conforme explicado no capítulo 1.

¹¹ Termo utilizado por Abrucio, conforme explicado no capítulo 1.

Vimos, ainda, que os tribunais desempenham várias funções e desenvolvem uma série de atividades nas diversas áreas de controle. Contudo, nesse estudo, demos ênfase a quatro principais tipos de atividades desempenhadas pelos tribunais de contas e analisamos como o TCE/CE exerce sua competência quase-administrativa, quando nos referimos aos atos sujeitos a registro, sua competência judiciária quando realiza o julgamento das contas de gestão, sua competência de assessoria, quando avalia o desempenho do governo e emite um parecer avaliando a atuação do chefe do executivo estadual e, por fim, sua competência de fiscalização, por meio das atividades de inspeção e auditoria.

Assim como foi mostrado nas conclusões preliminares, os tribunais de contas, como também o TCE/CE, passaram por um forte processo de modernização técnico-administrativa na última década, abrangendo desde a sua infraestrutura como melhorias nos aspectos de controle, de gestão e de aproximação com a sociedade. O TCE/CE tem continuado com esses avanços em muitos aspectos de controles como o aperfeiçoamento das auditorias operacionais e automatização do recebimento das prestações de contas, permitindo maior concomitância às ações de controle a fim de se fortalecer enquanto instituição e cumprir com mais afinco as demandas da sociedade.

Esse fortalecimento tão esperado das instituições de controle ocorre pelo crescente desejo da coletividade de que esses órgãos se tornem protagonistas no combate à corrupção e na defesa de valores éticos e morais. Nesse contexto é que devem os tribunais de contas buscar continuamente sua readequação, aparelhamento, modernização e crescimento enquanto instituição, para cumprir as funções que lhes foram outorgadas pela Constituição, sempre em busca de acompanhar a evolução da sociedade através da implementação de boas práticas de gestão e governança. A tecnologia da informação tem um papel fundamental para esse fortalecimento e, se bem aproveitada, pode funcionar como uma das principais estratégias aliadas ao controle.

De tudo que foi exposto, depreende-se que a sociedade democrática do século XXI exige cada vez mais ética, transparência, comunicação e proatividade das instituições para permitir enfrentar os desafios correntes e futuros do nosso país.

Por fim, do ponto de vista acadêmico, acredita-se que esse estudo trouxe evidências empíricas que podem servir de ponto de partida para outras investigações, ou para o aprofundamento do entendimento do tema em foco.

Como limitações dessa pesquisa, destaca-se que existem outras funções, atividades do TCE/CE que podem ser observados como critérios e técnicas para fortalecer seu grau de institucionalização. Outras abordagens que se relacionem com esse tema podem ser utilizadas, como

as formas de integração do TCE/CE com a sociedade e as estratégias para estreitar o relacionamento do TCE/CE com a Assembleia Legislativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- ABU-EL-HAJ, J. (2005). Da era Vargas à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais*, 36, 33-51.
- ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. Organizational identity. In: CUMMINGS, L. L.; STAW, B. M. (Eds.). *Research in organizational behavior*. Greenwich: Jay Press, 1985. p. 263-295.
- ALVES, F. A. Gestão do conhecimento: uma ferramenta de apoio ao exercício da função de controle externo. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 59-61, 2006.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Auditoria operacional: o sonho em realidade. *Revista do TCE da Paraíba*. João Pessoa, 09, p. 67-89, jan/jun 2011.
- ARBOIT, A. E.; OLIVEIRA, J. S. P. Gestão do Conhecimento na Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, v. 38, n. 165, p. 30-35, 2008.
- _____. (2004), "Toward a Unified and More Equitable System: Health Reform in Brazil", in R. R. Kaufman e J. M. Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Washington/Baltimore/London, Woodrow Wilson Center/Johns Hopkins University Press, pp. 155-188.
- ARRETCHE, Marta. (2000), *Estado Federativo e Políticas Sociais Determinantes da Descentralização*, Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp.
- BATISTA, F. F. *Curso gestão do conhecimento: teoria e boas práticas*. Brasília, DF: Enap, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/jPvBYj>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2021.
- BENETT, R. J. *Decentralization, local governments and markets: towards a postwelfare agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar, nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 de maio de 2000b.
- BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei Federal nº12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado, v 1. 1997. 58 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em 02 set. 2021.

BRITTO, C.A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.

BOBBIO, Noberto. Dicionário de Política, V.2, Editora UNB, p. 674, Brasília, 1 mar. 2003.

CARTA DO VII ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/lancamento-da-carta-do-vii-encontro-nacional-dos-tribunais-de-contas/> Acesso em: 14 Jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2005.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2006.

CASTRO, S. H. R. Institucionalização da política de fiscalização integrada. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 279-285, 2011.

CONTI, José Mauricio. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CEARÁ. nº 12.509/1995, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Poder Executivo, 6 dez. 1995.

CEARÁ. Constituição 1989. Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza, Ce, 1989.

CITADINI, R. O controle externo da administração pública. São Paulo: Max Limonad, 1994.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COUTINHO, Doris T.P.C de Miranda. A retomada do diálogo institucional do controle sobre as Contas de Governo. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves (1990), “O caso da Responsabilidade do Prefeito”. São Paulo/; CEDEC, mimeo. (Relatório de Pesquisa)

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins; CAVALCANTE, Renato Lima. Auditoria Financeira na Apreciação das Contas de Governo da República. Revista do TCU: Edição especial Contas do Governo Exercício 2010. a. 43, n. 121, p. 62-75, mai./ago. 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade, Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 84, p. 91-92, 2011.

FURTADO, J. R. Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, n. 109, pp. 61-89. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Conheça o Promoex. Disponível em: <https://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896974/conheca-o-promoex> Acesso em: 27 set. 2021

INTOSAI. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. ISSAI 300. Aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares. Teorias da administração II / Alessandra de Linhares Jacobsen, Luís Moretto Neto. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

JACOBY, Fernandes, J.U. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e competência. 4. Ed. Ver. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.46, Apud, VIANA, ISMAR. Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LOUREIRO, MARIA RITA, TEIXEIRA, MARCO ANTÔNIO CARVALHO, MORAES, TIAGO CACIQUE. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública, São Paulo, 2009

MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições. 2017. 82 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017, p.40.

MARTINS, C. E. O circuito do poder. São Paulo: Humanitas, 1994.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 7. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 421.

MELLO, Othon. Auditoria. São Paulo: Atlas, 2011.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. especial, p. 87-96, 2007.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 44, 1998.

ORGANIZATION OF ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) Survey of knowledge management practices in ministries/ departments/ agencies of central government – 2003. [Fontes: Documentos OECD: GOV/PUMA (2003)1 – 17 mar 2003; PUMA/HRM(2002)1 – 23 jan. 2002; PUMA/HRM(2001)3 – 08 jun. 2001].

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Opinião Pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, 2005.

PESSANHA, C. Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil - 1946 a 1994. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) - USP, São Paulo.

PESSOA JÚNIOR, José Raulino Chaves y Rubiatti, Bruno de Castro (2020). Política Pública em desalinhamento: (des)coordenação federal no combate à COVID-19. En Frota, Francisco Horacio da Silva, Silva, Maria Andréa Luz da y Frota, Maria Helena de Paula O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Fortaleza (Brasil): Edmeta Editora.

PIERSON, P. Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton University Press, 2004.

PIRES, F. F. C. Gestão do conhecimento: caminho para o aprimoramento do controle externo. *Revista Controle*, Fortaleza, v.5, n. 2, p. 45-49, 2005.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. -- (Documentos da Presidência da República).

QUEIROZ, Rholden Botelho de. Democracia, direitos fundamentais e controle de políticas públicas pelos tribunais de contas. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 63-83, abr. 2009.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. A análise das Contas de Governo como um espaço de aprofundamento da participação democrática. Coleção Fórum IRB, Tribunal de Contas do Século XXI. 2019.

RIBCZUK E NASCIMENTO, Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. Revista Direito Mackenzie, São Paulo, v.09, n.02.12, 2006.

SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. 2008. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Recife, 2008.

SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e Social da Administração Pública. 5ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011, p. 56.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SAVIANO, Roberto. O Reino Unido é o país mais corrupto do mundo. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2017/04/03/roberto-saviano-o-reino-unido-e-o-pais-mais-corrupto-domundo>. Acesso em: 20 abril 2022.

SILVA, Cleber Demetrio de Oliveira da (2003). Considerações sobre os sujeitos do Parecer Prévio dos Tribunais de Contas e seus reflexos jurídicos e políticos. Disponível em: <<http://www.1.jus.com.br/DOCTRINA/texto.asp?id=4717>>. Acesso em: 10/11/2021.

SHAH, A. (1990). The new federalism in Brazil. The World Bank, Washington, dez. (Working Paper, 557).

SOARES, F. de M. Direito administrativo de participação. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila, GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro. Estud. Econ., São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832, Outubro-Dezembro 2006.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. “Aspectos Político-Institucionais do Federalismo (1945-1964)”. Relatório de pesquisa, projeto “Federalismo no Brasil”, São Paulo, 1993, Iesp/Fundap.

SPECK, Bruno Wilhelm, Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro do sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2000, p. 173, Apud, VIANA, ISMAR. Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos tribunais de contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p.237.

_____. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. Revista TCE. 2013

TERRA, J; PACHECO, F; QUANDT, C; BATISTA, F. Gestão do Conhecimento na Administração Pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005.

TEIXEIRA, M. A.; TELES, F. A Escola de Contas Prof. Barreto Guimarães do Tribunal de Contas de Pernambuco. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno aprovado pela Resolução TCU nº 155/2002. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Manual de auditoria operacional. Fortaleza: TCE/CE, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Resolução Administrativa nº 08/2019. Dispõe sobre a organização dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências; revoga a Resolução nº 3163, de 20 de dezembro de 2007 e alterações posteriores. Fortaleza: TCE/CE, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Resolução Administrativa nº 01/2020. Altera dispositivos da Resolução nº 08/2019 e dá outras providências. Fortaleza: TCE/CE, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Pesquisa TCM-SP: Disponível em: <www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/cpi-tcm.pdf>. Acesso em: 17set. 2021.

VIANA, ISMAR. Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VIGNOLI, F. H. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: 2004. cap. 19, p. 365-380.

WIIG, Karl M. Gestão do Conhecimento De onde veio e para onde vai?. Revista Empresas & Tendências. edição 48, p. 6-18, 1998.

WORLD BANK, Managing Development – The Governance Dimension, 1991, Washington D.C., p. 1, Acesso em: 27 set. 2021.