

Data do recebimento: 31/03/2019

Data do aceite: 17/06/2019

.....

O TRIBUNAL DE CONTAS E AS CARREIRAS DE ESTADO COMO FATORES DE TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA: CONJUNTURA E TENDÊNCIA

.....

THE COURT OF ACCOUNTS AND THE STATE CAREERS AS
TRANSFORMING FACTORS OF THE BRAZILIAN SOCIETY:
CONJUNCTURE AND TRENDS

Adriano Antonio Sousa¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Fatores de relevância para a transformação da sociedade brasileira; 1.1 A liberdade de imprensa como fator transformador da sociedade; 1.2 O instituto constitucional do concurso público e o papel transformador das carreiras de Estado: juízes, promotores, polícia federal e advocacia pública; 2. A instituição Tribunal de Contas e sua missão constitucional; 2.1 O papel do Tribunal de Contas na realização dos direitos fundamentais; 2.2 O Tribunal de Contas sob o prisma conjuntural; 3. Conclusão; Referências.

1 - Procurador Federal, Especialista em Direito Penal pela Universidade de Franca/SP; Professor de Direito Previdenciário do UNIFEMM e Professor de Pós-graduação no Curso de Direito e Processo do Trabalho realizado pelo Centro de Atualização em Direito – Belo Horizonte/MG.



RESUMO: O presente artigo objetiva analisar a efetividade da atuação dos Tribunais de Contas como protagonistas frente ao alastramento da corrupção pelo país. Procura demonstrar o relevante papel institucional que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu às Cortes de Contas, incumbindo-lhes a fiscalização do gasto do dinheiro público e o controle da eficiência e da integridade da administração pública na gestão do bem público, relacionando o cumprimento de sua tarefa como uma das condições para a realização plena dos direitos fundamentais. Analisa e critica a falência do modelo de controle externo, enfatizando, ainda, como fatores de transformação da sociedade brasileira, a liberdade de imprensa e o instituto do concurso público, de onde emergem servidores integrantes de carreiras de Estado, como juízes, promotores/procuradores, polícia federal e advogados públicos, os quais exercem papel de destaque na transformação social. O desenvolvimento do texto se deu a partir de pesquisa bibliográfica, com a utilização de metodologia indutiva/comparativa de dados estatísticos, textos jurídicos, doutrina e jurisprudência para, a partir de uma visão geral do tema, se obter conclusões razoáveis acerca da problemática estudada.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Tribunal de Contas. Carreiras do Estado. Fatores de Transformação da Sociedade.

ABSTRACT: This article aims to analyze the effectiveness of the Courts of Accounts as a protagonist in the spread of corruption throughout the country. It seeks to demonstrate the important institutional role that the Federal Constitution assigned to the Courts of Accounts, entrusting to them the fiscalization of the public money expenditure and the control of the efficiency and the integrity of the public administration in the management of the public good, relating the fulfillment of its task as one of the conditions for the full realization of fundamental rights. It analyzes and criticizes the bankruptcy of the external control model, also emphasizing, as factors of transformation of the Brazilian society, the freedom of the press and the institute of the public contest, from which emerge public servants members of state careers as judges, prosecutors, federal police and public lawyers, who play a prominent role in social transformation. The development of the text was based on the use of an inductive / comparative methodology of statistical data, legal texts, doctrine and jurisprudence to obtain reasonable conclusions about the problem studied.

KEYWORDS: Courts of Accounts. State careers. Factors of Transformation. Brazilian society.

INTRODUÇÃO

Passados mais de 25 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em que pesem os males que assolam a sociedade brasileira, observam-se notórios avanços nas estruturas da sociedade e em alguns indicadores socioeconômicos, seja pela melhoria, ainda que tímida, na distribuição de renda, nas taxas de desemprego, no aumento dos rendimentos médios dos trabalhadores, seja na relativa expansão da chamada baixa classe média, no acesso universal ao ensino, na diminuição do analfabetismo e na qualidade de vida em geral.

A par da constatação dessas relevantes melhorias, subsiste uma sedimentada inércia da superestrutura no Brasil (cultura, instituições, estruturas de poder político, papel social, rituais e o Estado), a qual, a *contrario sensu*, tem condicionado a infraestrutura nacional. Política, leis, instituições jurídicas, ideologia e Estado têm influído sobremaneira nas bases econômicas, fato que subverte de forma inequívoca a dinâmica da evolução nacional, com severos reflexos na infraestrutura de desenvolvimento (*lato sensu*), marcada por profundas e graves carências, seja nas áreas de transporte (escoamento de produção, exportação, importação), seja em segurança, saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, habitação, entre outros setores.

Esse contexto, ladeado por vastos e escabrosos casos de corrupção, sem precedentes na história mundial, tem impedido a sociedade brasileira de avançar em direção a níveis de desenvolvimento socioeconômico e político próprios de países desenvolvidos.

Mesmo após duas décadas de pujança econômica (ainda que abaixo da observada em outros países em desenvolvimento), o Brasil não conseguiu se libertar das amarras que o prendem a índices típicos de terceiro mundo. Além da já mencionada questão envolvendo a superestrutura, há outra variável relevante: a arraigada corrupção em todos os cantos do território nacional, atuando como principal condicionante para o continuísmo da mediocridade do desenvolvimento brasileiro, mesmo nas décadas de abundância econômica.

Nesse contexto de corrupção sistêmica por todos os rincões do Estado brasileiro, pretende-se, a partir da identificação dos principais fatores de relevância para a transformação da sociedade brasileira, a exemplo do instituto do concurso público e da liberdade de imprensa, direcionar o foco do presente texto para uma análise da atuação dos Tribunais de Contas em relação às suas atribuições institucionais, investigando se os responsáveis pelo controle externo, em sua atividade fiscalizatória ampla, têm atuado de forma efetiva na implementação da boa e regular aplicação de recursos públicos.

1. FATORES DE RELEVÂNCIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é um marco na formatação da sociedade brasileira, inaugurando um novo Estado de Direito. Nesse aspecto, o novo Estado conta com menos de 30 anos de existência, sendo que, nesse intervalo de tempo,

vários fatores contribuíram para substanciais mudanças políticas, sociais e culturais da sociedade.

Mesmo para os mais céticos, basta assistir ao filme “*Tempos de Paz*”, lançado em 2009 e dirigido por Daniel Filho, para constatar reais diferenças entre os costumes da 1ª metade do século XX e aqueles do 1º quartil do século XXI.

Nesse contexto, a Administração Pública, com a missão de materializar os objetivos traçados pelo Estado no atendimento do interesse comum, apresenta-se como protagonista na concretização de uma transformação virtuosa das estruturas e costumes sociais. Em outros termos, somente uma “boa” administração, pautada por um plexo de caracteres muitas vezes sobrepostos, como ética, transparência, probidade, moralidade, eficiência e competência (governança), é capaz de propiciar um ambiente favorável à concretização dos direitos fundamentais, convertendo parâmetros e vetores centrais de um modelo de Estado que patrocine um real e permanente compromisso com a melhoria das condições de vida da população.

Didaticamente, a atividade de administrar compreende planejamento, organização, direção e controle dos atos e recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos. O controle, pois, é inerente ao êxito da atividade de administrar. No mesmo sentido, o controle dos atos emanados pela Administração Pública surge como um dos mais caros valores políticos, correspondendo ao poder/dever de fiscalização e correção exercido pelo Poder Judiciário, Legislativo, Executivo e pelo cidadão, com o escopo de garantir a conformidade da gestão pública com princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Assim, além de inúmeros fatores de diferentes naturezas, sob um prisma muito particular e sem uma maior preocupação com uma sistematização de todo racional, três pilares se apresentam como de evidente relevância para a garantia de controle da Administração Pública, como protagonista rumo a uma evolução da sociedade brasileira: a incipiente obediência à exigência constitucional do concurso público, a liberdade de imprensa e a efetiva gestão da máquina pública, demarcada pelo indispensável controle do poder, na seara administrativa, consubstanciado pelos controles interno e externo.

No âmbito do instituto do concurso público, emergem categorias de servidores em carreiras de Estado, dotados de autonomia ou de ampla independência funcional, além de estabilidade e subsídios diferenciados. É o caso de Juízes, Promotores/Procuradores, Delegados de Polícia e Advogados Públicos, responsáveis, respectivamente, pela administração da justiça *stricto sensu*; pela fiscalização e proteção dos princípios e interesses fundamentais da sociedade, bem como pela guarda e promoção da democracia, da cidadania e da moralidade; pela apuração de crimes e infrações penais, cometidas contra a Administração Pública ou o erário, entendido de forma ampla, e, enfim, pelo controle da legalidade dos atos da Administração e por sua defesa em juízo.

A tríade composta por uma imprensa livre e responsável, por órgãos de controle externo efetivamente atuantes e por autênticos servidores de Estado, dotados de independência e/ou autonomia para a realização de suas elevadas funções, cientes de seu dever para com a sociedade, fica em evidência quando se coloca em foco o legítimo anseio pelo desenvolvimento e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com redução das desigualdades sociais e predomínio do bem comum, tal como estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) em seu art. 3º.

1.1 A liberdade de imprensa como fator de transformação social

Mesmo não sendo o tema principal do presente estudo, razão pela qual pouco explorada, a liberdade de imprensa apresenta-se como fator de fundamental importância na transformação social, já que garante, além do acesso à informação, de forma oblíqua, a livre manifestação da expressão intelectual, artística e científica, responsável por assegurar um ambiente propício ao processo de formação do pensamento e das ideias.

A liberdade de expressão, compreendida de forma ampla como direito de informar, de se informar e de ser informado, guarda uma relação umbilical com a liberdade de imprensa. Tal direito constitucional, concernente à livre manifestação do pensamento, das ideias e opiniões, se associa inexoravelmente aos elementos da liberdade de imprensa, afeta esta à difusão dessas ideias e opiniões, desvendando os fatos e transformando-os em informação por meio da veiculação de notícias.

A relação entre democracia e imprensa é tema complexo, recorrente e tradicional no campo da Política e da Comunicação. Tornando mais complexa essa relação, o século XXI se inicia sob o império da informação, com o jornalismo midiático (televisão, internet e rádio) traduzindo-se como principal meio de contato do cidadão com a política. Nessa seara, ainda que não imune a críticas, haja vista a relativa dependência do gasto governamental em publicidade, a imprensa livre se firma como importante instituição, capaz de contribuir para a sustentação dos valores republicanos e do regime democrático, fiscalizando políticos e governos e debatendo temas de interesse comum. Reafirma, assim, sua função essencial ao fornecer meios para o desenvolvimento do senso crítico no meio social.

1.2 O Instituto constitucional do concurso público e o papel transformador das carreiras de Estado: juízes, promotores, polícia federal e advocacia pública

A previsão de concurso público como forma de recrutamento de pessoal para a Administração Pública data da Constituição de 1891. A exigibilidade de concurso, entretanto, era letra morta, seja pela sua simples inobservância, seja pelas exceções legais. Somente com a Constituição de 1934, o instituto do concurso público passou a ter estatura constitucional, mas apenas de forma parcial, haja vista a possibilidade de nomeações interinas (notadamente para os cargos mais importantes), a dispensa de concurso por lei e a realização de processos seletivos simplificados, concursos internos, entre outras brechas legais.

Como observado por Adilson Dalari, citado por Renato Monteiro de Rezende:²

A redação (dolosamente) defeituosa do texto de 1969, art. 97, § 1º, dizendo que apenas a “primeira investidura”, somente em “cargos públicos” é que dependeria de aprovação em

2 - REZENDE, Renato Monteiro. *Concurso Público: avanços e retrocessos*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

concurso público, “salvo os casos indicados em lei”, permitiu toda sorte de burlas e abusos, gerando um empreguismo desenfreado, um super inchamento dos quadros de pessoal, um descontrole completo do funcionalismo e a desmoralização do serviço público.

Como a Constituição se referia a “primeira” investidura, entendeu-se que qualquer outra independia do concurso público. Assim é que, ao longo do tempo, conforme relata Márcio Cammarosano, procederam-se a inúmeras “transformações de cargos”, meio pelo qual os apaniguados exercentes de cargos modestos eram contemplados com os cargos mais importantes, chegando até mesmo (por vias transversas) a receber estabilidade em cargo de provimento em comissão. Da mesma forma, sob a mesma desculpa, foi inventada a figura da “transposição”, destinada a prover mediante concurso interno, reservado a quem já fosse funcionário público, os cargos que, a rigor, deveriam ser disputados em concurso público. Não obstante tão escandalosa inconstitucionalidade, tais procedimentos foram agasalhados até mesmo pelo STF.

Como a Constituição se referia apenas a “cargos”, entendeu-se que funções e empregos não eram abrangidos pela obrigatoriedade de concurso. Daí uma verdadeira enxurrada de admissões sem concurso para funções criadas por decreto. Pior que isso foi o uso indiscriminado e generalizado de contratações no regime da CLT, sem qualquer formalidade, tanto para admissão quanto para demissão, gerando um espantoso quadro de fisiologismo, protecionismo, apadrinhamento e perseguições.

Referida situação permaneceu até 1988, quando a nova Carta inaugurou um novo ordenamento jurídico, dotado de novas regras acerca da forma de provimento de cargos, empregos e funções públicas.

A exigência do concurso público, instrumento voltado à efetivação dos princípios da impessoalidade, isonomia, transparência, moralidade, meritocracia e eficiência, está umbilicalmente relacionada ao fortalecimento das instituições democráticas e à qualidade da prestação de serviços públicos. A utilização de um processo seletivo amplo, com regras objetivas e impessoais, além de prestigiar a meritocracia, auxilia o poder público a contratar servidores qualificados, condição inafastável para a execução satisfatória das atribuições e responsabilidades institucionais de todos os órgãos e entes estatais.

Um dos principais reflexos da observância do concurso público está no refreamento da arraigada cultura de utilização de apadrinhamentos, benesses individuais ou favorecimentos pessoais.

Nesse sentido, em que pese, ainda nos tempos atuais, a subsistência de práticas clientelistas e de apadrinhamento, viabilizadas pelo cancro dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, é notório que a observância, mesmo parcial, do princípio do concurso público propiciou ambiente fértil ao florescimento de determinadas categorias de servidores aptos a exercerem um papel essencial numa transformação positiva, não somente sob o aspecto conjuntural, mas também e principalmente nas estruturas institucionais da sociedade brasileira. A situação de protagonismo é favorecida pela autonomia na atuação do servidor, o qual, uma vez regularmente investido em sua função pública, via concurso público e por mérito próprio, já não deve favores a quem quer que seja.

Como mencionado, é nesse ambiente que Juízes e Promotores/concursados, ocupantes de cargos públicos e dotados de ampla independência funcional, têm missão crucial e imperativa na transformação positiva da sociedade brasileira.

O juiz com a missão de realizar justiça, buscando fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional.³ O representante do Ministério Público com a responsabilidade pela fiscalização e manutenção da ordem jurídica e pela defesa do regime democrático e dos interesses indisponíveis da sociedade, zelando pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CRFB/88.

Percebe-se que o cumprimento da alta missão desses servidores de Estado é condição essencial para o alcance de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Grande parte das benéficas modificações da sociedade nos últimos 30 anos se deve, entre outros inúmeros fatores, à efetiva atuação de membros do Ministério Público e de Juízes, pessoas com grau elevado de compromisso, destemor e consciência de sua própria função. No dizer de Roberto Lyra, citado por João Gaspar Rodrigues, promotores devem “agir com aquele calor, desassombro e bravura indispensáveis aos defensores do interesse público e da lei”⁴

Entretanto, é necessário destacar que o mérito dessas mudanças não se estende a todos os membros do Ministério Público e do Judiciário. Alguns poucos Juízes e Promotores/Procuradores, fascinados pelos poderes e anteparos à sua atuação, concedidos pela sociedade por meio de sua Carta Constitucional, entraram em um processo de acomodação e de empoderamento tal que, culminando com uma autoentronização, um tanto ilusória, é verdade, não entreveem mais o verbo servir como sendo a missão para a qual foram empossados. Numa alusão de que o enquadramento como “membro” os afastaria da condição de servidores que são, veem-se não como representantes da sociedade, mas como incorporação de um Estado irreal, em uma evidente inflação do próprio ego, atitude frontalmente negativa para toda a sociedade. Pontue-se que a contundência da crítica tem a pretensão de ser proporcional à relevância das próprias funções em foco.

Em menor grau, em que pesem sérios problemas estruturais dos mais variados, a Polícia Federal, na função de manutenção da lei e da ordem, na concretização do bem jurídico, na implementação da legalidade e, por consequência, na realização da justiça e na preservação do Estado de Direito, também emerge como fator de alto grau de relevância na transformação da sociedade nos últimos anos. A autonomia conferida aos Delegados, ainda que relativa, dificultou sobremaneira as investidas políticas na condução de investigações policiais, não se podendo, por óbvio, deixar de reconhecer a presença de uma real, efetiva e intensa pressão externa sobre essa carreira de Estado, proveniente de setores obscuros da elite econômica e da classe política. O avanço, entretanto, se considerado o contexto anterior, é inegável.

Por sua vez, à Advocacia Pública incumbe a missão constitucional de “representar o Estado brasileiro na esfera dos interesses públicos primários e secundários cometidos aos diversos entes estatais, políticos e administrativos”.⁵ Sua representatividade nas transformações sociais é

3 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

4 - RODRIGUES, João Gaspar. Atribuições do Ministério Público. *Revista Jus*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 1, n. 4, 29 dez. 1996. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/270>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

5 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A responsabilidade do advogado de estado*. Disponível em:<<http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

incipiente se comparada às outras carreiras mencionadas, sem que com isso apresente menor relevância. A estruturação da Advocacia Pública ainda pode ser considerada incipiente, em contraposição àquelas mesmas carreiras, de origem secular. No âmbito da União, por exemplo, em que pese a existência esparsa da advocacia, a sistematização da Advocacia Pública somente se iniciou com a criação da Advocacia-Geral da União pela Lei Complementar nº 73/1993.

A atuação da Advocacia Pública na defesa dos interesses do Estado e no controle da legalidade do ato administrativo, impondo limites jurídicos à concretização do ato e do processo administrativo, com manifesta natureza de controle interno, causa impactos diretos no atendimento dos princípios da moralidade e da probidade administrativa, espalhando-se, ainda, para outros comandos e princípios constitucionais.

Grande parte (se não todas) das questões de relevância para o Estado e para a Administração pública são tratadas e passam (ou deveriam passar) pelo crivo da Advocacia Pública, em suas atividades de assessoria jurídica, consultoria jurídica e representação judicial dos poderes públicos.

Em que pese sua relevância estratégica, essa instituição de Estado é a que se apresenta mais vulnerável. Curiosamente, o veemente combate ao fortalecimento da Advocacia Pública provém não de searas e interesses privados relacionados a processos licitatórios ou contratos com o Estado, mas de determinadas entidades de classe representativas de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público que, por motivos de viés ideológico, receiam que mencionado fortalecimento acabe por influir negativamente em seus próprios interesses. Mesmo o Poder Executivo estadual, ao qual se vincula a Advocacia Pública, por vezes não vê com bons olhos o fortalecimento institucional de seus representantes jurídicos, já que uma maior autonomia na atuação técnica seria inibidora de comportamentos ímprobos, nem sempre republicanos. Em verdade, muitos governos pretendem mesmo é colocar ou manter a Advocacia Pública em situação servil de interesses privados de gestores e governantes e não ao interesse do Estado.

Por fim, completa o rol de protagonistas na transformação da sociedade brasileira nos últimos anos o Tribunal de Contas, instituição de ímpar relevância, qualificada constitucionalmente para o controle da Administração Pública em sua atividade administrativa propriamente dita.

2. A INSTITUIÇÃO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL

Segundo Verônica Vaz de Melo, a criação do Tribunal de Contas da União remonta ao ano de 1890, por meio do Decreto 966-A, de iniciativa de Rui Barbosa.⁶

O sistema atual é composto pelo Tribunal de Contas da União (com nove ministros); por 27 Tribunais de Contas dos Estados (TCE); 4 Tribunais de Contas de Municípios, nos Estados do Pará, Goiás, Ceará e Bahia; e 2 Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro). Cada Tribunal é integrado por 7 conselheiros (à exceção do TCM-SP, com 5), sendo

6 - MELO, Verônica Vaz. *Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198>. Acesso em: 26 abr. 2017.

quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do respectivo Estado (súmula 653 do STF).

O Tribunal de Contas, aqui entendido de forma institucional e autônoma, tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e de toda a Administração Pública direta e indireta. Sob sua égide, está a fiscalização de procedimentos licitatórios, o julgamento das contas dos responsáveis pelo uso dos recursos públicos e, ainda, a competência para a aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas.

Com a Carta Constitucional de 1988, o Tribunal de Contas consolidou-se como especial protagonista no papel de proteger o patrimônio público, com competência inclusive para apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público (Súmula 347 do STF). Com o evoluir da jurisprudência na interpretação da vontade constitucional em direção a uma almejada probidade na Administração Pública, a atuação das Cortes de Contas foi sensivelmente ampliada. Suas atribuições ultrapassaram as discussões sobre a legalidade no controle, evoluindo para uma fiscalização baseada na legitimidade do ato e no princípio da economicidade. Não é pouco!!

2.1 O papel do Tribunal de Contas na realização dos direitos fundamentais

Ao Tribunal de Contas, cabe a concretização do controle externo da Administração Pública. Em apertada síntese, exerce função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, com impacto direto na gestão dos recursos públicos.

A atribuição é de extrema relevância. É por meio do amplo controle da Administração Pública que será aferida a legitimidade das condutas administrativas. Trata-se de uma garantia para o cidadão e para a própria Administração, estando, inclusive, elencado pelo Decreto-Lei 200/67 (Estatuto da Reforma Administrativa Federal) como princípio fundamental:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

Anote-se que consiste em atividade de amplo escopo e não de simples legalidade, a perquirir os atos e fatos administrativos de que resultem criação de despesa ou evasão de receitas. A atividade de controle está envolta por amplíssimos aspectos de natureza constitucional, tais

como a legitimidade e a economicidade, esta última entendida como exame e fiscalização material da gestão orçamentária, em contraponto com a formal, que é a legalidade.

A CRFB/88 foi concebida sobre um alicerce ético-jurídico-político, com o objetivo central focado na promoção e valorização dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, com as consequências que a realização desses direitos traz para a vida em sociedade.

Nessa seara, as responsabilidades do Tribunal de Contas se relacionam diretamente com a concretização dos direitos fundamentais, já que estes apresentam profunda e íntima relação com a atividade financeira do Estado, dependendo sua integridade, implementação e concretização do equilíbrio dessa mesma atividade. Em artigo publicado nos idos de 1993, Ricardo Lobo Torres já lecionava que:

A norma do art. 70 da Constituição Federal de 1988 distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da moralidade (legitimidade), isto é, estabelece o controle sobre a validade formal, a eficácia e o fundamento da execução orçamentária. Mas o controle da legalidade não se exaure na fiscalização formal, senão que se consubstancia no próprio controle das garantias normativas ou da segurança dos direitos fundamentais; o da economicidade tem sobretudo o objetivo de garantir a justiça e o direito fundamental à igualdade dos cidadãos; o da legitimidade entende com a própria fundamentação ética da atividade financeira. De modo que o estudo sobre o papel institucional do Tribunal de Contas deve se iniciar necessariamente pelo exame do relacionamento entre as finanças públicas e os direitos fundamentais.⁷

O fato de os direitos fundamentais apresentarem profunda relação com a atividade financeira do Estado atrai para o Tribunal de Contas, a partir do pleno cumprimento de suas obrigações estabelecidas pela CRFB/88, a responsabilidade pela garantia do “ótimo gasto do dinheiro público”. Para tanto, a atuação das Cortes de Contas requer a assunção das melhores práticas de governança, com liderança, integridade e compromisso, além de responsabilidade, integração e transparência, elementos essenciais para o delineamento de uma estratégia operacional que faça o Tribunal funcionar com verdadeira eficácia.

No mesmo sentido da afirmação anterior, aduz Ricardo Torres que:

Também os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos.

O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, neles encontra o seu fundamento e a sua finalidade. As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o *status positivus libertatis*, bem como a garantia do mínimo existencial, representada pelas prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais.

De modo que as finanças públicas, em todas as suas dimensões - tributária, patrimonial, monetária, orçamentária, promocional etc. -, encontram-se em permanente e íntimo contato com os direitos fundamentais.

7 - TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894/46788>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.

Observe-se que, enquanto a fiscalização sob o enfoque da legalidade diz respeito ao controle formal dos atos e da gestão orçamentária, o controle sob o prisma da economicidade concerne à fiscalização da eficiência do gasto público e à maximização da receita, transcendendo o mero controle da economia oriunda da redução de gastos públicos para buscar uma justa relação entre o custo e o benefício do gasto decorrente do bem ou serviço contratado. Note-se que a mencionada relação entre o custo do bem/serviço e o benefício à sociedade que dele deve decorrer denota a necessidade do equilíbrio entre receita e despesa, de modo a não imputar ao contribuinte/cidadão a obrigação de pagar mais tributos para a obtenção de bens ou serviços disponíveis no mercado por um menor preço.

Assim, nos dizeres de Ricardo Torres:⁸

A legitimidade do Estado Democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade. O aperfeiçoamento do controle é que pode derrotar a moral tributária cínica, que prega a sonegação e desobediência civil a pretexto da ilegitimidade da despesa pública.

Forçoso concluir, portanto, acerca da extrema relevância das atividades (obrigações) do Tribunal de Contas, na qualidade de protagonista na transformação social e na persecução de uma melhor qualidade de vida para toda a sociedade brasileira, consequência imediata da plena realização dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional e, sobretudo, do exercício pleno da cidadania.

Ante o exposto, revela-se assente e inquestionável a relevância das atividades e atribuições do Tribunal de Contas. É ponto determinante, entretanto, averiguar se o mandamento constitucional que impõe obrigações de fazer ao Tribunal de Contas se traduz ou não em um agir concreto, em que o Tribunal, real e efetivamente, cumpre sua missão institucional e assume seu papel de protagonista na fiscalização e controle da gestão do erário para o bem social.

2.2 O Tribunal de Contas sob o prisma conjuntural

Navegando-se pelos portais dos diversos Tribunais de Contas existentes, pode-se notar uma abundante atividade intelectual e acadêmica, com a proliferação de seminários, congressos, textos, artigos, monografias, livros e cursos. Tal produção intelectual descreve os méritos e a eficiência das Cortes de Contas, sugerindo um cenário de excelência capaz de incutir em observadores menos cuidadosos a crença de que se trata de uma realidade concreta.

8 - TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894/46788>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

Basta uma incursão pelo vasto número de revistas dos Tribunais de Contas para constatar a forma publicitária como alguns desses veículos de comunicação são utilizados. Em publicação da revista trimestral do TCE-RJ nº 15, como exemplo, o seu então presidente, posteriormente investigado por improbidade relacionada a obras da Copa do Mundo, Olimpíadas, Arco metropolitano, PAC das favelas e linha 4 do metrô do Rio de Janeiro, alardeava mais um feito do Tribunal:⁹

Mais uma vez, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) saiu na frente, pelo pioneirismo de ter sido o primeiro do país a promover um seminário dedicado ao debate e à reflexão sobre a Lei Anticorrupção e a aplicação dos instrumentos nela previstos, dentre os quais, destacadamente, o acordo de leniência.

Não resta dúvida de que a consolidação da democracia brasileira depende, crucialmente, do efetivo combate à corrupção, o que exige a integração dos sistemas de controle e dos Poderes.

O fortalecimento dos Tribunais de Contas e demais órgãos de Controle Externo é indispensável para o rigoroso controle das contas públicas e a garantia do Estado Democrático de Direito.

As afirmativas do então Conselheiro Presidente do TCE-RJ por três períodos consecutivos (2011/2016) são sintomáticas. Demonstrem visível distanciamento, e até mesmo contraposição, entre o que se fala, escreve e divulga e o que realmente acontece. É o contraste entre o dever ser e o ser; entre a ficção e uma dolosa realidade.

Nesse ínterim, faz-se primordial reconhecer o risco das generalizações. O enfoque se direciona à atuação do Tribunal de Contas como instituição e não à conduta de seus servidores. Entretanto, é forçoso concluir que a reconhecida qualidade do corpo técnico se contrapõe aos fracos resultados propiciados pelas atividades das Cortes de Contas, conclusão em grande parte originada pela forma como são conduzidos os diversos Tribunais, capitaneados quase que na totalidade por pessoas provenientes do meio político, muitas vezes sem as qualificações exigidas para o cargo ou sem a visão ética do real significado que o verbo “servir” representa para as condições de vida de toda uma sociedade.

Estudo, digno de nota, realizado pela ONG Transparência Brasil (atualizado em março/2016¹⁰) revelou que:

Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de reputação nada ilibada. Essas são as conclusões do levantamento realizado pela Transparência Brasil sobre a vida pregressa de todos os 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes.

Do total, 80% ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública (como dirigente de autarquia ou secretário estadual, por exemplo); 23% sofrem processos ou receberam punição na Justiça ou nos próprios Tribunais de

9 - Revista do TC RJ, Fortalecimento do Controle Externo Rio de Janeiro/RJ. Ano 15 – n. 87. p. 5, abr./jun. 2016.

10 - PAIVA, Natalia; SAKAI, Juliana. *Quem são os conselheiros dos tribunais de Contas*. Disponível em: <http://excelencias.org.br/docs/tribunais_de_contas.pdf> e <http://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

Contas; e 31% são parentes de outros políticos – em alguns casos, foram nomeados pelos próprios tios, primos ou irmãos governadores. Para completar, devido a ordem judicial sete deles estão afastados das cortes em caráter preventivo, suspeitos de envolvimento em esquemas de corrupção.

Dos 233 conselheiros, 53 possuem 104 citações ou condenações na Justiça e nos Tribunais de Contas. O tipo de ação mais comum é o de improbidade administrativa: são 44 ações que envolvem violações aos princípios administrativos, dano ao erário e enriquecimento ilícito, atingindo 26 conselheiros. O segundo tipo de infração mais comum é peculato (apropriação de dinheiro ou bem por servidor público) com 12 ações, seguido de ações de nulidade da nomeação ao cargo de conselheiro (8 ações cada), corrupção passiva (7 ações), formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (6 ações cada).

Por mais que se queira negar as evidências, as obrigações constitucionais impostas às Cortes de Contas somente se redundarão em efetivos resultados contra a improbidade, a corrupção e em favor da melhoria de vida da sociedade (educação, segurança, saúde, previdência, transporte, saneamento e infraestrutura) se as missões que lhe foram atribuídas saírem da ficção para a realidade. Para tanto, é condição *sine qua non* que os agentes públicos sob seu comando, atualmente denominados conselheiros, reúnam qualidades éticas, morais e técnicas, aptas a propiciar a condução do Tribunal nos trilhos de uma efetiva governança administrativa, no sentido técnico da palavra, sendo inaceitável que atores com tamanho poder e responsabilidade estejam envolvidos em corrupção, improbidade administrativa, desvio de dinheiro público, entre outras ilegalidades.

Há, assim, um problema na gênese dos Tribunais, consubstanciado na forma como se realiza o provimento de seus cargos de direção, fato que se reflete na forma de funcionamento e, por consequência, nos fracos resultados de sua atuação. Mesmo após 1988, quando as Cortes de Contas foram agraciadas com todos os recursos humanos e financeiros necessários ao cumprimento de suas obrigações – vide a suntuosidade dos edifícios dos Tribunais, em contraste com suas sedes anteriores –, o resultado observado pela sociedade tem sido pífio. O custo das Cortes sobe ano a ano, sem, contudo, representar uma contrapartida no nível de qualidade do controle do gasto público em suas diversas facetas: legalidade, legitimidade e economicidade.

O quadro apresenta nível crítico e insustentável. O descontrole dos órgãos de fiscalização propiciou o alastramento da desonestidade, com os fatos transbordando inclusive para a grande imprensa. A título de exemplo, o Jornal do Brasil publicou, em 21.04.2017, reportagem intitulada “Rio não tem dinheiro, mas gasta R\$ 750 milhões com uma quadrilha”, com o seguinte teor¹¹:

Se realmente for verdade que cinco dos sete ministros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (TCE-RJ) são corruptos, a grave crise na qual o estado está mergulhado será mais uma vez tributada a estes senhores, que deveriam fiscalizar as contas públicas, mas, pelo que apontam dados preliminares da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da força-tarefa da Operação Lava Jato, estavam se beneficiando do esquema de corrupção em contratos firmados por algumas empreiteiras e o governador Sérgio Cabral com sua gangue.

Como se fosse pouco que estes conselheiros do TCE exigissem um “mensalão” para que os

11 - JORNAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/opiniao/noticias/2017/03/29/rio-nao-tem-dinheiro-mas-gasta-r-750-milhoes-com-uma-quadrilha/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

valores estranhos nas contas do governo estadual fossem aprovados sem questionamentos, há ainda o agravante do custo anual do tribunal. Com dez vezes mais municípios para fiscalizar que o Estado do Rio, o orçamento do tribunal de contas de Minas Gerais foi de R\$ 680 milhões, enquanto o orçamento do TCE-RJ em 2016 foi de R\$ 750 milhões. O custo é também maior que o do Estado de São Paulo, cujo TCE não ultrapassou os R\$ 650 milhões.

A aspereza dos termos utilizados pelo Jornal do Brasil, assim como por outros tantos veículos da mídia nacional, denota os níveis de intolerância com a corrupção por parte da população, no caso, consubstanciada no descrédito e desmoralização de um Tribunal de Contas pela pretensa conduta improba de seus membros. Não se pode, por óbvio, generalizar situações, mas é de todo evidente que a visão negativa da sociedade, decorrente do noticiado, ecoa e respinga em todo o sistema de contas.

A conclusão de um estudo promovido pela Transparência Brasil foi de que os tribunais são caros, altamente politizados e “desenhados para não funcionar”:¹²

Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas são desenhados para não funcionar. Dois terços dos integrantes são nomeados pelo Legislativo e um terço pelo Executivo. Eles costumam ser indicados justamente para neutralizar o papel fiscalizatório desses órgãos – e de quebra, para agradar a correligionários, parentes e aliados.

Custos de alguns TCEs e das Assembleias por Estado em 2015

ESTADOS	CUSTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	CUSTO TRIBUNAL DE CONTAS	RELAÇÃO TCE/AL
AM	251.781.000	209.784.000	83%
RS	576.093.238	468.449.372	81%
ES	197.668.955	153.411.096	78%
RJ	929.329.037	717.115.177	77%
MS	212.424.000	161.143.000	76%
PE	457.881.200	337.812.200	74%
DF	485.352.000	332.733.030	69%
SP	992.389.786	644.709.305	65%
PR	636.535.550	401.744.700	63%
RO	194.735.229	119.455.270	61%
GO	448.339.000	265.138.000	59%
TO	174.202.400	97.893.263	56%
MG	1.276.093.133	685.048.231	54%

12 - PAIVA, Natalia; SAKAI, Juliana. *Quem são os conselheiros dos tribunais de contas*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2017.

ESTADOS	CUSTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	CUSTO TRIBUNAL DE CONTAS	RELAÇÃO TCE/AL
BA	453.114.000	206.379.000	46%
AL	184.290.122	82.463.897	45%
SC	563.708.212	210.131.021	37%
PA	366.785.651	131.335.526	36%
AP	153.061.255	54.294.509	35%
RN	302.848.000	78.236.000	26%
CE	383.778.332	68.976.124	18%

A transparência, do mesmo modo, parece não ser o forte de vários Tribunais de Contas brasileiros. Em superficial exame dos portais eletrônicos de alguns Tribunais, não foram encontradas informações e dados específicos ou pormenorizados sobre os gastos com viagens, custos da máquina administrativa, número de cargos em comissão e de servidores contratados, com a respectiva data de contratação. Ora, sendo uma das atribuições dos Tribunais de Contas a fiscalização da contratação irregular de servidores temporários, é de se esperar que as Cortes não mantenham em seus quadros servidores em situação irregular, em especial os contratados temporariamente para atuação em atividades-fim ou fora das exigências e prazos constitucionais. Nesse aspecto, também entidades de classe e sindicatos ligados a servidores das Cortes, eventualmente aparelhados, ficariam na berlinda ao não fiscalizarem e denunciarem a manutenção de contratos irregulares com servidores temporários por parte dos Tribunais de Contas.

Nessa mesma seara, os dizeres de Carlos Mauricio Cabral Figueiredo, então Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, são ainda atuais, mesmo decorridos 15 longos anos da sua publicação, no ano de 2002:¹³

Verifica-se grande dificuldade da sociedade em avaliar a conduta dos gestores públicos, notadamente em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis.

Até mesmo o processo de escolha dos governantes nas democracias, através de eleições seguras e livres, vem sendo objeto de ressalvas quanto a sua eficácia como mecanismo garantidor de que os escolhidos trabalharão em função dos melhores interesses da coletividade, uma vez que os cidadãos não possuem todas as informações necessárias a uma escolha correta. O que reforça a importância do acesso às informações.

Dentro deste contexto torna-se imprescindível a existência de órgãos integrantes da estrutura estatal que componham uma verdadeira rede de agências de accountability incumbidas de supervisionar, controlar, aplicar sanções, e sobretudo prover o cidadão das informações relativas a conduta do gestor público.

No caso brasileiro, esta rede de agências de accountability englobaria, dentre outros, o Ministério Público, o sistema de controle interno dos Poderes, o Poder Judiciário e os Tribu-

13 - CABRAL FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

nais de Contas. Estes últimos foram, sobretudo a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, alçados à condição de grandes provedores de informações sobre a gestão pública.

Aos Tribunais de Contas compete verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está erigida sobre alguns pilares, dentre os quais o da transparência. Assim entendida, não só a disponibilização de informações, mas sobretudo a compreensão dos dados divulgados por parte do cidadão mediano. O objetivo mais nobre do princípio da transparência é permitir e estimular o exercício do controle social, a mais eficaz das formas de controle da conduta do gestor público.

Diante destas constatações, parece-nos que os Tribunais de Contas têm um espaço institucional, a ser ocupado, de promoção da ética na gestão pública e garantia do exercício pleno da cidadania.

Necessária, também, uma mudança quanto ao escopo do controle. Não é mais suficiente o controle de legalidade, impõe-se a necessidade de verificar a eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da ação governamental. A sociedade não apenas quer saber se os recursos públicos foram geridos conforme a lei, mas sobretudo se foram empregados da melhor maneira possível, maximizando a relação custo-benefício e tendo por objetivo o atendimento dos seus anseios.

É preciso, ainda, enfrentar algumas questões que durante muito tempo se constituíram verdadeiros tabus a exemplo de uma composição mais técnica dos Conselhos dos Tribunais de Contas.

Dentro dessa perspectiva, certo é que os Tribunais de Contas possuem os atributos e recursos necessários para ocuparem seu lugar de protagonista na construção de uma sociedade melhor, nos termos almejados pelo constituinte originário quando traçou os objetivos fundamentais da República. Porém, alterações estruturais são essenciais no seguimento de uma tendência de mudança.

3. CONCLUSÃO

As Cortes de Contas são verdadeiros instrumentos de que dispõe o Estado para a consecução de seus objetivos maiores. Nesse aspecto, sua relevância parece ser inquestionável. Entretanto, o vastíssimo elenco de casos de corrupção e malversação de verbas públicas nos últimos 30 anos, perpetrados pelos mais diversos meios fraudulentos, demonstra e certifica a ineficácia do modelo de controle externo no formato atual. Por mais que se esforce, a retórica dos argumentos perfilados pela intelectualidade vinculada aos Tribunais de Contas não está obtendo êxito em justificar o injustificável. O exponencial aumento do custo dos diversos Tribunais de Contas pelo país e os resultados observados, por melhores que sejam, são absolutamente desproporcionais ao alto número de casos de corrupção que brotam a todo momento, sangrando o erário e gerando uma descrença coletiva no corpo social.

A contundência da crítica incursa no presente texto se justifica pela observância de um cenário reprovável, crítico e insustentável, impondo uma premente e imprescindível mudança.

De outro modo, sendo manifesto o esgotamento do modelo de controle externo vigente, faz-se inadiável e urgente seu aperfeiçoamento, não só com o intuito de beneficiar a sociedade por meio do efetivo aproveitamento de todo o potencial dos Tribunais de Contas, mas também para inibir ou mesmo dissipar uma trilha de desconstrução institucional das Cortes de Contas por setores avessos à fiscalização e à probidade da governança da máquina pública e à boa gestão do erário.

A corrupção está ligada a vários fatores, entre eles a fragilidade das instituições democráticas. Nesse sentido, o controle da Administração Pública, *lato sensu*, é condição para o fortalecimento do Estado e de suas instituições. A corrupção prejudica e inibe o desenvolvimento de qualquer sociedade, gerando uma frustração coletiva e impactando a qualidade de vida das pessoas. Traz como consequências danos à economia, naturalização da cultura da desonestidade, aumento da ineficiência, impunidade, má qualidade dos serviços públicos e desmoralização das instituições. Assim, a deficiência dos mecanismos de fiscalização e controle demonstra o mau funcionamento das Cortes de Contas, já que o descalabro no trato com o dinheiro público é absolutamente incompatível e inconciliável com a excelência na atividade de controle.

Certo é que aos tribunais se impõem desafios históricos desde sua criação, mas que precisam ser enfrentados com equilíbrio, autocrítica, coragem e ousadia, sempre pautando-se pelo prisma da probidade, da transparência e da governança corporativa.

O aprimoramento na forma de escolha de ministros e conselheiros (autônomos, éticos, ativos e proficientes); o delineamento de um padrão mínimo de funcionamento, compatível com uma atuação estratégica e coordenada com os demais órgãos de controle; uma gestão mais técnica, voltada para a obtenção de resultados e, por fim, uma maior eficácia das decisões das Cortes de Contas são condições essenciais para uma maior concretude e efetividade da atuação dos Tribunais de Contas em seu papel de fiscal do gasto público e de controle da economicidade, eficiência e integridade da administração pública no Brasil.

Em forçada síntese, a forma e a velocidade com a qual se desenvolve uma sociedade se relacionam diretamente à forma como lidamos e organizamos as instituições que nos cercam. A democracia exige o controle do Poder, sendo o Tribunal de Contas uma das instituições responsáveis por esse controle. O desafio que se apresenta, porém, é a reestruturação das Cortes de Contas, por meio de uma verdadeira reengenharia, com vistas a viabilizar a implementação de todo o potencial transformador conferido pelo constituinte originário a essas relevantes instituições, para o efetivo cumprimento do art. 3º da Carta Maior e o bem-estar da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A Experiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores com Auditoria Operacional: Limites, Tendências e Desafios*. 2015.

ARAÚJO, Marco Valério. *Tribunal de Contas: o Controle do Governo Democrático*. Trabalho apresentado no Concurso Nacional de Monografias do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1º lugar, 1993.

BALEEIRO NETO, Jayme. *As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Funções do Tribunal de Contas*. RDP n. 72.

BARROS, Carlos Roberto Galvão. Os Sistemas de Controle da Administração Pública: Controladorias ou Tribunal de Contas? *Revista de Administração Pública e Política*, v. XIII. n.114.

BATISTA, Daniel Gerhard. *Manual de controle e auditoria: com ênfase na gestão dos recursos públicos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CABRAL FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

CAVALCANTI, Ministro Augusto Sherman. *O Papel dos Tribunais de Contas da União e dos Estados na Defesa e no Exercício da Cidadania*. Palestra proferida no VIII Tríduo Jurídico, em Macapá-AP, em 11/11/2003.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Editora Impetus, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Ano 5, nº 2. abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3. ed. RT, 2014.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

MELO, Veronica Vaz. *Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198>. Acesso em: 26 abr. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A responsabilidade do advogado de Estado*. Disponível em:<<http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os conselheiros dos tribunais de Contas*. Disponível em: <http://excelencias.org.br/docs/tribunais_de_contas.pdf e <http://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

REVISTA DO TC RJ – *Fortalecimento do Controle Externo*. Rio de Janeiro/RJ. Ano 15 – n. 87. p.5, abr./jun. 2016.

REZENDE, Renato Monteiro. *Concurso Público: avanços e retrocessos*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

RODRIGUES, João Gaspar. Atribuições do Ministério Público. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 1, n. 4, 29 dez. 1996. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/270>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa, (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa, 1998*.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Gestão – exercício 2013. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2013.

_____. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894/46788>>. Acesso em: 21 abr. 2017.