

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LUCAS GIL CARNEIRO SALIM

O CONTROLE SOCIAL INSTRUMENTALIZADO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO

VITÓRIA 2019

LUCAS GIL CARNEIRO SALIM

**O CONTROLE SOCIAL INSTRUMENTALIZADO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Professor Ms. Jair Teixeira dos Reis

VITÓRIA 2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

G463c GIL CARNEIRO SALIM, LUCAS, 1989-
O CONTROLE SOCIAL INSTRUMENTALIZADO NO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO / LUCAS GIL CARNEIRO SALIM. - 2019.
105 f. : il.

Orientador: Jair Teixeira dos Reis.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. CONTROLE SOCIAL. 2. TRIBUNAL DE CONTAS. I.
Teixeira dos Reis, Jair. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

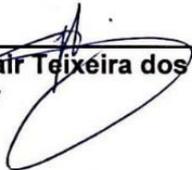
LUCAS GIL CARNEIRO SALIM

**O CONTROLE SOCIAL INSTRUMENTALIZADO NO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

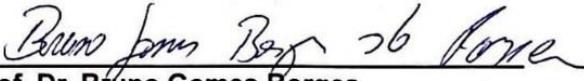
Aprovada em 30 de maio de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA

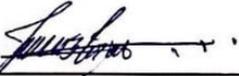


Prof. Dr. Jair Teixeira dos Reis
Orientador

Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Membro Interno



Prof. Dr. Bruno Gomes Borges
Membro Interno



Prof. Dr. Fábio Márcio Bisi Zorzal
Membro Externo

RESUMO

O controle social é um dos pilares do modelo democrático, em um Estado de Direito. A Constituição da República de 1988, denominada Constituição Cidadã, trouxe instrumentos de aproximação do cidadão, titular do poder, com os representantes, exercentes do poder. O Tribunal de Contas é órgão constitucional sendo que, dentre outras, é sua competência realizar as fiscalizações de ofício e apreciar as denúncias e representações que lhe são encaminhadas. O controle social é operacionalizado nas Cortes de Contas por meio dessas denúncias e representações. Foi realizado levantamento quantitativo dos processos julgados no ano de 2017, pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, de modo a elaborar um diagnóstico. Em seguida optou-se pelo instrumento da análise de correspondência entre as variáveis obtidas. Em segunda etapa, qualitativa, foi realizada uma análise de conteúdo dos casos de não conhecimento por interesse subjetivo e especificamente para o controle social, os casos de não conhecimento por ausência de indício de provas. Os resultados obtidos foram no sentido de que a mera disponibilização constitucional e legal de ferramentas ao controle social não é suficiente, cabendo ao Tribunal de Contas adotar uma posição mais proativa para capacitação e cooperação com os demandantes. Ao final foram indicadas sugestões de melhoria nessa relação.

Palavras-chave: controle social, Tribunal de Contas, Denúncia, Representação

ABSTRACT

Social control is one of the pillars of the democratic model, in a Rule of Law. The Constitution of the Republic of 1988, called Citizen Constitution, brought instruments of approximation of the citizen, holder of the power, with the representatives, exercising of the power. The Court of Accounts is a constitutional institution and, among others, it is its responsibility to carry out the ex officio inspections and to assay the denunciations and representations that are sent to it. Social control is operationalized in the Court of Accounts through these denunciations and representations. A quantitative survey of the cases judged in the year 2017 by the Court of Accounts of the State of Espírito Santo was carried out in order to prepare a diagnosis. Then the instrument of correspondence analysis between the obtained variables was chosen. In the second stage, qualitative, a content analysis of the cases of not known by subjective interest and specifically for social control, the cases of not known were performed due to lack of evidence of proof. The results obtained were that the mere constitutional and legal providing tools for social control is not enough, and it is incumbent upon the Court of Accounts to adopt a more proactive position for training and cooperation with the plaintiffs. At the end suggestions were given for improvement in this relationship.

Key words: social control, Court of Accounts, Denunciations, Representations

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1: Especificação da variável QUALIFICAÇÃO
- TABELA 2: Frequência da variável DECISÃO
- TABELA 3: Frequência da variável UNIDADE GESTORA
- TABELA 4: Frequência da variável INTERESSADO
- TABELA 5: Frequência da variável QUALIFICAÇÃO
- TABELA 6: Decisões em sede de controle social
- TABELA 7: Decisões em sede de controle social, em relação ao total
- TABELA 8: Correspondência entre variáveis DECISÃO e INTERESSADO
- TABELA 9: Frequência relativa da variável INTERESSADO, em correspondência à variável DECISÃO
- TABELA 10: 5 maiores grupos da variável QUALIFICAÇÃO
- TABELA 11: Correspondência entre variáveis DECISÃO e QUALIFICAÇÃO
- TABELA 12: Frequência relativa da variável QUALIFICAÇÃO, em correspondência à variável DECISÃO
- TABELA 13: Comparação de controles oficial e social considerando a correlação entre as variáveis DECISÃO e INTERESSADO
- TABELA 14: Codificação e frequência das decisões
- TABELA 15: As 20 palavras de maior frequência
- TABELA 16: Codificação e frequência nos casos de não conhecimento

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

TCE/ES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;

LINDB – Lei de Introdução s Normas do Direito Brasileiro;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	10
1.2. JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.3. OBJETIVOS.....	13
1.3.1. Objetivo Geral	13
1.3.2. Objetivos Específicos	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1. DEMOCRACIA.....	15
2.2. CONTROLE SOCIAL.....	28
2.3. TRIBUNAL DE CONTAS	36
3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	52
3.1. DELINEAMENTO DA PESQUISA	52
3.2. ORIGEM DOS DADOS	53
3.3. CLASSIFICAÇÃO DOS DADOS	55
3.4. ANÁLISES:	59
4. RESULTADOS	62
4.1 ETAPA QUANTITATIVA	62
4.1.1. DIAGNÓSTICO	62
4.1.2. ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA	67
4.1.2.a. Variáveis: decisão e interessado	68
4.1.2.b. Variáveis: decisão e qualificação	72
4.1.3 COMPARAÇÃO DE CONTROLES.....	76
4.2. ETAPA QUALITATIVA.....	78
4.2.1. CASOS DE INTERESSE SUBJETIVO	80
4.2.2. CASOS DE NÃO CONHECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL.....	87
5. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	91
REFERÊNCIAS.....	101

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Tribunal de Contas é instituição cujas competências constitucionais refletem um controle externo à Administração Pública. Em sua atuação encontra-se a atribuição de fiscalizar as entidades da administração direta e indireta em relação aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Além deste controle institucional é possível encontrar no Tribunal alguns procedimentos cuja origem é diversa. Trata-se do controle que a sociedade exerce sobre o Estado e o operacionaliza, dentre outras formas, por meio das denúncias e representações ao Tribunal de Contas.

O controle social tem explicação por inúmeros campos das ciências sociais. Existe a visão dos cientistas políticos que trabalham o controle como consequência e fundamento de um sistema democrático. Outra vertente, de origem gerencial, vê o controle como parte do fenômeno da **accountability** numa perspectiva social, em que a sociedade exerce o papel de **stakeholder** e o Estado atua como administrador. Por fim, também existe a vertente sociológica que enxerga o controle como mecanismo de regulação social.

Ocorre que, mesmo sendo amplamente tratado por diversos autores, poucos são os estudos que mensuram o exercício do controle social. Inclusive, diante da segmentação científica, muitos são os conceitos para este fenômeno o que dificulta quantificar qual é a totalidade de instrumentos disponíveis no ordenamento para o exercício do controle pela sociedade.

Um estudo que proponha aprofundar a análise sobre os instrumentos do

controle social exercidos no âmbito do Tribunal de Contas tem importância para os três atores integrantes dessa relação. Para a sociedade que acompanha a gestão pública e nela pretende influir, seja por meio de instrumentos de participação seja na atuação controladora. À administração pública que estando sujeita ao controle tem interesse em conhecer seu exercício, avaliando estratégias para aprimorar e otimizar as ferramentas de controle. E também ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que diante das informações levantadas e mensuradas terá uma análise gerencial própria em relação a um grupo de processos e sua tramitação.

A premissa que se adota é a de que no ambiente democrático, o controle é um direito-dever do cidadão e suas ferramentas devem ser suficientes para que extrapole o campo formal e se torne substancial.

1.2 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A participação social no Estado é uma das bases da Constituição Federal, principalmente quando adota a forma republicana de governo. PASCOAL (2015) aponta que o princípio do controle é corolário ao princípio republicano.

Em uma ideia ampla de participação, diversos são os instrumentos disponibilizados à sociedade para influir no Estado, a título de exemplo tem-se a lista de DEPRÁ e LEAL (2017) que inclui a Constituição Federal, art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII; art. 37, § 3º; art. 58, incisos II e IV que preveem a participação popular em audiências públicas e petições endereçadas às Comissões do Congresso Nacional e de suas duas Casas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; o art. 61, §2º permitindo a

produção legislativa por meio de iniciativa popular; o art. 89 que permite a participação de cidadãos no Conselho da República; a transparência das audiências e decisões do Poder Judiciário, trazida no art. 92, inciso IX; dentre outros.

Dentre os diversos dispositivos, delimita-se a análise ao controle social exercido no âmbito do Tribunal de Contas, no qual são tramitadas as denúncias e representações encaminhados por diversos atores, trazidos no art. 74, §2º, da Constituição da República.

Ressalta-se que dentre as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, existem as fiscalizações realizadas de ofício, sem a necessidade de provocação por agente externo, mas também existem as fiscalizações que decorrem de demandas encaminhadas ao Tribunal.

Mesmo assim, nem todas as demandas externas são consideradas controle social, isso, levando em consideração a qualificação de BITENCOURT e RECK (2017) quanto à classificação do controle sob a ótica de sua iniciativa. Para os autores, existe o controle popular não institucionalizado, que é aquele exercido por pessoa física ou jurídica sem dever administrativo para realiza-lo. Também se tem o controle popular institucionalizado que é iniciado por pessoa particular, mas em colaboração com a Administração ou em um espaço institucionalizado de controle, como os conselhos de políticas públicas.

Além dos dois controles citados, existem o controle administrativo e o controle judicial, sendo que o primeiro é aquele iniciado por quem tem acesso aos mecanismos administrativos de controle e tem o dever jurídico de exercê-lo, podendo ser interno ou externo ao órgão controlado. Já o segundo é realizado no âmbito do poder judiciário, por meio de instituições que tutelam direitos

difusos e coletivos como o Ministério Público e a Defensoria Pública que atuam por um dever jurídico.

A pesquisa propõe a análise dos diversos tipos de controle social que são encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito. Primeiramente com um viés explicativo e gerencial, na forma de realização de um mapeamento geral sobre estas demandas externas. Em seguida, com maior aprofundamento, a identificação de pontos de melhoria em relação ao processamento e desenvolvimento destas demandas.

Dessa forma, ante a afinidade e possibilidade de levantamento de dados especificamente no âmbito da Corte de Contas Capixaba e considerando a relevância de se apresentar melhorias constantes ao controle social e aos processos tramitados naquele Tribunal, justifica-se esta pesquisa.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o controle social operacionalizado no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com proposições de medidas de otimização destes procedimentos.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos são buscados:

- Elaborar referencial teórico sobre o controle social e sobre Tribunal de Contas.
- Levantar dados sobre o controle social no Tribunal de Contas do

Estado do Espírito Santo, por meio da identificação de processos de representação e denúncia, encaminhados à Corte.

- Elaborar um diagnóstico, mapear e mensurar estatisticamente os processos de controle social tramitados no TCE/ES, tendo como objetivo identificar os casos em que não receberam julgamento de mérito.
- Identificar os principais argumentos utilizados para obstar a tramitação destes processos e propor ações de melhoria e otimização ao controle social no TCE/ES.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DEMOCRACIA

A democracia é o regime político em voga no mundo ocidental. Não nos cabe nessa pesquisa reavivar a história da democracia e sua evolução ao longo dos séculos, desde a Grécia Antiga até os dias atuais. Mesmo assim, cunhamos como premissa inicial a ideia de que democracia é sistema social no qual o controle político pertence ao povo.

A simplória conceituação é generalizante considerando a dificuldade em conceituar precisamente o que seria democracia, já que é um fenômeno marcado por diversas mutações temporais e culturais. Dessa forma, nos valem dos ensinamentos de Robert Dahl para elencar alguns requisitos para uma democracia, lembrando que o autor defende uma teoria democrática por meio de um processo.

Em seu livro “Sobre a Democracia”, DAHL (2001, p. 45) inicia a análise informando que existem cinco critérios para identificar um processo no qual os membros estarão igualmente capacitados para participar das decisões políticas.

O primeiro critério é a participação efetiva, que leva em consideração a oportunidade igual de todos os membros conhecerem as opiniões de cada um, antes da decisão de uma política. Em seguida, o autor apresenta a igualdade de voto, no sentido de que todos os membros possuem a mesma potencialidade de influir na decisão, ou seja, todos têm um voto com o mesmo peso.

O terceiro critério é o entendimento esclarecido, que leva em consideração a razoabilidade do tempo disponível. Assim, todos os membros devem ter a oportunidade de aprender sobre as possibilidades existentes e as

consequências de cada uma, antes de deliberar sobre alguma política.

Outro critério, o quarto, é o controle do programa de planejamento, o qual DAHL (2001) define:

Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem. (DAHL, 2001, p. 45)

Por fim, o último critério é a inclusão dos adultos. Nesse ponto é relevante ressaltar que o termo “adulto” para Robert Dahl tem contornos de pessoas com educação cívica. Dessa forma, a inclusão dos adultos é um critério que envolve dar direitos de cidadania a todos, ou a maioria, dos adultos residentes permanentes.

Mesmo assim, o próprio autor reconhece que a presença plena de todos os requisitos pode ser considerada uma utopia, de modo que a conceituação de democracia sempre demandará aspectos contextuais de cada unidade democrática.

Outro fator que dificulta a conceituação terminológica é a dimensão das unidades democráticas.

DAHL (2012) apresenta que a mudança de escala da democracia, com o surgimento das cidades-Estado, trouxe relevantes implicações para o regime político, o que o autor denominou de “primeira transformação”. A partir do momento em que as cidades-Estado, antes governadas por quaisquer outros regimes (aristocrático, oligárquico, monarquista ou tirania), passaram a adotar sistema em que um número substancial de cidadãos participava diretamente do governo, ocorreu uma transformação “comparável em importância histórica à invenção da roda ou à descoberta do Novo Mundo”, pois refletia numa nova

compreensão de mundo.

Outra mudança de escala, a que DAHL (2012) faz referência, é a “segunda transformação”, que envolve o republicanismo, a representação e a lógica da igualdade. Temas esses que serão tratados posteriormente.

Quando se analisa a interação dos cidadãos com as decisões políticas, tem-se, resumidamente, três fases da democracia: a direta; a representativa; e a participativa. Já se adianta que dentro da participação está incluída a teoria deliberativa de Habermas, que conforme DE JESUS GRIGOLI (2014, p. 125) os limites entre a teoria da democracia deliberativa e a teoria da democracia participativa são quase imperceptíveis, afinal: “[...] deliberar implica participar ativamente dos processos decisórios na esfera pública”.

A democracia direta é aquela cuja a literatura remonta à prática ateniense na qual os cidadãos se reuniam para discussão e deliberação das questões políticas.

Tal sistema desconsiderava como cidadãos as mulheres, os estrangeiros e os escravos. Logo, somente alguns homens interagiam politicamente. Além do conceito restrito de cidadão, tal modelo requeria uma comunidade de pequena extensão territorial.

Na visão de CANOTILHO (2003, p. 294), uma democracia de interação direta é impensável nos dias de hoje considerando que pressupõe estruturas social e territorial praticamente inexistentes, principalmente com as complexas democracias constitucionais modernas.

O segundo regime de interações dos cidadãos é a representação. Tal ponto é consonante com a evolução história e a social, no qual as cidades-Estado, mencionadas por Robert Dahl, se tornam obsoletas e dão lugar ao

Estado Nacional, cuja escala muito superior exigia novas formas de tomada de decisão política.

Para o autor, essa “[...] transformação levou a um conjunto radicalmente novo de instituições políticas. É a esse novo complexo de instituições, considerado como um todo, que geralmente nos referimos como ‘democracia’.” (DAHL, 2012, p. 2).

Assim, pela dificuldade de exercer a democracia direta em escala muito superior, surge a ideia de eleição de representantes dos cidadãos, para as deliberações políticas. Existe certa conveniência na seleção dos representantes, já que há uma possibilidade ínfima ou nenhuma, de que um país com dimensões continentais como o Brasil reúna os seus cidadãos para um debate em que todos possam ser ouvidos.

A representatividade impõe, em certa medida, uma delegação aos representantes pelos representados. Torna-se a forma de participação adaptada ao novo mundo, de Estados Nacionais, já que é marcada por um conjunto de instituições que organizam e disciplinam a participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que exercerão o poder, em nome dos cidadãos.

Naturalmente, novos conceitos passam a se desenvolver para a explicação das relações sociais. Conceitos como soberania e governo são decorrência dessa divisão representante e representado, visto que o poder político é soberano e pertence ao povo, os representados, ao passo que o governo é a instrumentalização do poder, sendo realizado pelos representantes.

É justamente nesse distanciamento do titular do poder político dos seus exercentes que surgem as maiores críticas para o modelo representativo. Robert

Dahl falando da transição entre democracia direta para a representativa já alerta para o distanciamento entre povo e governo:

Uma constelação inteiramente nova e altamente complexa de instituições políticas, que somente agora estamos começando a entender, suplantou a assembleia soberana que era elemento decisivo do conceito de democracia da Antiguidade. Essas instituições da democracia representativa deixaram o governo tão longe do demos que é possível alguém se perguntar com razão, como fizeram alguns críticos, se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia. (DAHL, 2012, p. 45)

Em outra obra, citada anteriormente, o autor trata com críticas a ideia dos especialistas como governantes. Inicia a argumentação informando que é bem razoável entregar certas decisões pessoais para pessoas especializadas, citando exemplo de médicos, contadores, pilotos de avião, dentre outros. Porém, “[...] isso não significa que automaticamente seja razoável entregar a uma elite política a autoridade para controlar as decisões mais importantes do governo do estado” (DAHL, 2001, p. 85).

Afirma que os especialistas até podem ser capazes para agir como representantes, mas isso não quer automaticamente inferir que deverão servir como governantes.

[...] podemos concluir que, entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado. Se não devemos ser governados por tutores, quem deveria nos governar? Nós mesmos. (DAHL, 2001, p. 89)

Junto a tal conclusão, o autor informa, com aspecto de obviedade, que se faz necessária uma educação cívica, em que os “adultos”, além do ensino formal, tenham amadurecimento em relação às discussões públicas, deliberações, debates, controvérsias e tenham pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre.

Além do distanciamento, dois são fenômenos ocorridos em âmbito da representação que merecem comentários. O primeiro é o multiculturalismo, a heterogeneidade da sociedade e o problema que a representação traz, quando se limita aos interesses da maioria. O segundo é puramente a ilegitimidade dos representantes.

A heterogeneidade do povo é uma recente discussão na história dos Estados Nacionais. Isso porque um dos pressupostos da libertação do regime autoritário e adoção de um regime democrático, representativo, foi a promoção da igualdade. Nesse momento, diante de uma igualdade formal, atribuída por lei, todos aqueles que compunham aquela sociedade se manifestavam com um mesmo peso, o voto. Digo idealmente, já que o reconhecimento de igualdade efetiva e substancial ainda se arrasta pelo século XX, com a ampliação do direito ao voto às mulheres, por exemplo.

Como um meio de ajudar a democratizar os governos dos Estados nacionais, a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala. (DAHL, 2012, p. 340)

Ocorre que essa formalização da igualdade se traduziu em homogeneidade, como se o povo possuísse um bem comum e deliberasse, por meios de seus representantes, de forma quase una por esse bem.

A visão que KELSEN (2000, p. 141) traz é justamente no sentido da utilização da expressão povo, que: “enquanto massa de indivíduos de diferentes níveis econômicos e culturais, não tem vontade uniforme, já que somente o indivíduo tem uma vontade real”. E continua ao firmar que o governo do povo não pode ser retoricamente entendido como uma forma de governo voltada para atender aquilo que é definido como um bem de todos.

É basicamente um pensamento solidário ao de HÄBERLE (1997), que ao fundamentar sua teoria da sociedade aberta dos intérpretes da constituição, afirma que o povo não é um referencial quantitativo utilizado para conferir legitimidade ao processo democrático de decisão. O povo é um elemento pluralista para a interpretação constitucional, que demanda direitos de cidadania. O autor enfatiza a diferença da democracia do cidadão da democracia popular, sendo esta a que utiliza o termo povo como massa de indivíduos homogêneos.

A democracia do cidadão está mais próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo a qual o povo soberano limita-se apenas a assumir o lugar do monarca. (HÄBERLE, 1997, p. 37).

Assim, é trazido que uma das dificuldades do modelo representativo é a homogeneização dos representados, normalmente na figura retórica do povo. O distanciamento causado pela representação minimiza o representado a acepções quantitativas para legitimação estatística da maioria democrática, reduzindo a atuação dos representados minoritários.

Disse Lincoln que democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres.

Infere-se também que a participação ocupa, aí, um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia, em que avulta, por conseguinte, o povo - povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder. (BONAVIDES, 2003, p. 50-51)

A segunda dificuldade refere-se ao déficit de legitimidade. Duras são as críticas que BONAVIDES (2003, p. 25) faz ao modelo representativo, quanto apresenta sua visão participativa da democracia.

Pelo autor, a representação, nos sistemas constitucionais de ditadura dissimulada, como os da América Latina, faz causar o ludíbrio do poder popular,

submetido a um processo de distorção, descumprimento e falseamento, para que sejam alavancadas outras vontades das casas representativas, que invariavelmente destroçam e atraíam a vontade popular.

E complementa:

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o status quo fez passar por democracia e representação. (BONAVIDES, 2003, p. 26)

Não faltam críticos ao desvirtuamento da democracia representativa em clientelismo, coronelismo e patriarcalismo, tradicionais na história brasileira, mas optamos por direcionar as leituras aos autores que tratam da evolução da democracia, deixando as críticas de outros campos das ciências sociais.

Assim, relevante o argumento de KELLES (2007) no sentido de que a democracia (representativa) está em crise, atribuindo-se grande parte à perda de legitimidade da classe política, que abandona os valores republicanos e entremeia vontades particulares além de destilar a “[...] mentira instalada de forma cínica na boca dos homens de poder”.

Mas não podemos adotar uma posição de ingenuidade para afirmar que a crise de legitimidade advém exclusivamente dos representantes e seu malfazejo da delegação política. Vejamos pela ótica dos representados.

MODESTO (1999), quando analisa as reais formas de participação popular na administração pública, cita e explicita três níveis de dificuldades: apatia política; abulia política; e acracia política.

A apatia é a falta de estímulo, estando diretamente relacionada à falta de informação sobre os direitos e os deveres; à falta de meios para o cidadão

comunicar-se com a administração de forma ágil e eficiente; a falta de respostas ou a sua demora excessiva; e a falta de tradição cívica.

Abulia é o desinteresse de participação, não querer participar pelo ceticismo do cidadão quanto a efetividade de provocar a administração burocrática. Também descrevem a abulia, os casos de falta de reconhecimento e mobilização coletiva para as atividades de participação cidadã.

Por fim, tem a acracia, que é não poder participar, considerando a baixa educação cívica ou a alta complexidade burocrática das normas administrativas que regulam os meios de comunicação.

Por óbvio, que destas patologias, todas elas demandam em parte de uma atuação proativa da administração, não podendo atribuí-la exclusivamente aos representados. Conforme SILVA (2018, p. 125) mais do que colocar mecanismos de participação à disposição, cabe ao Estado “[...] o dever de fazer nascer no imaginário social uma inequívoca conscientização da importância da participação da sociedade nas mais diversas esferas públicas”.

Corroborando tais afirmações, quando trata de controle social e sua ligação com a cidadania, no Brasil, SILVA (2002) afirma:

No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos. Esses organismos operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradores dos serviços públicos. Essas sociedades possuem, ainda, uma cultura onde a autoconfiança é um traço muito forte e que se reflete na postura do cidadão diante do Estado e na sua disposição para exigir os próprios direitos. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas de governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada. (SILVA, 2002, p. 127)

Para finalizar, FERRAZ (2003, p. 146) defende posição no sentido de que

“[...] o descrédito da sociedade nas fórmulas tradicionais (formais) de exercício do controle do poder sobre o poder demonstra a necessidade de um incremento desses novos canais participativos”. Para o autor o robustecimento do regime democrático moderno dependerá da recuperação do déficit de legitimidade, pela eficiência da administração pública, mas principalmente pelo estabelecimento de canais de interação com a sociedade.

Apresentadas as críticas ao modelo representativo, passamos a última modalidade de interação, que aqui reunimos sob a alcunha de participativa.

BONAVIDES (2003, p. 160) ao fazer a ligação entre democracia e Estado Social apresenta que aquela deve ser entendida como um direito, mais do que como uma forma de governo. Este novo contexto social da democracia “[...] se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder”.

Daí a importância do cidadão nesse sistema de democracia participativa. O cidadão é “[...] o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo [...]” (BONAVIDES, 2003, p. 34).

O ilustre autor propõe que toda a hermenêutica constitucional seja revisitada de modo que o critério de legitimidade do texto magno seja o povo, numa forma substantiva.

ROCHA (2008), tratando sobre a democracia deliberativa de Habermas apresenta que a legitimidade do direito dependerá das condições de comunicação dos procedimentos institucionalizados, que no balanceamento dos diversos interesses da sociedade plural, levarão à formação de uma vontade política criadora de normas “de forma mais ou menos racional” (ROCHA, 2008, p. 180).

O entendimento de VITALE e MELO é no mesmo sentido:

Uma vez que entram na política os conflitos em torno de valores, a deliberação pública não deve pressupor um bem comum 'único' capaz de 'reconciliar' tais conflitos na esfera pública, mas apenas os procedimentos por meio dos quais se pode decidir o que vai contar como publicamente aceitável. (VITALE; MELO. 2008, p. 241).

Especificamente sobre a soberania popular, Rocha traz explicações do pensamento de Habermas:

De acordo com esse princípio, os cidadãos devem criar suas próprias leis que os vinculam, mediante um processo democrático institucionalizado em que discursos – e também negociações – são estruturados de modo a que as questões políticas recebam um tratamento racional. Assim, juntamente com o discurso ético-político, as negociações reguladas procedimentalmente fazem parte de um modelo processual que, a partir de questões pragmáticas, passa pelo esclarecimento de questões morais e chega, finalmente, a discursos jurídicos, levando à formação racional da vontade política. (ROCHA, 2008, p. 181)

HABERMAS (2002) quando trata dos três modelos normativos da democracia, apresenta sua concepção procedimentalista, frente aos modelos liberal e republicano, a qual denomina de política deliberativa.

Especificamente tratando de soberania popular, Habermas (2002, p. 281) apresenta que na concepção liberal “[...] a formação democrática da vontade tem exclusivamente a função de legitimar o exercício do poder político”. Já na concepção republicana a formação democrática da vontade tem função de fundar uma coletividade política, lembrando tal ato de fundação a cada eleição. Nessa concepção, o governo “[...] é parte de uma comunidade política que se administra a si própria, e não o topo de um poder estatal separado” (HABERMAS, 2002, p. 282).

Com a teoria do discurso, deliberativa, os procedimentos comunicacionais de formação democrática da vontade trazem a racionalização discursiva das decisões políticas.

A opinião pública transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos não pode “dominar”, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais. (HABERMAS, 2002, p. 282)

Assim, a soberania popular dependerá de processos democráticos comunicacionais de modo a validar a si mesma enquanto poder comunicativo. É na interação da vontade institucionalizada (jurídico-estatal) com as opiniões públicas culturalmente mobilizadas nas “associações de uma sociedade civil igualmente distante do Estado e da economia”, que se validará a soberania popular, para Habermas.

Estabelecidos alguns pressupostos de uma democracia deliberativa, que exige uma participação dos cidadãos, retomamos a um ponto anterior, o pluralismo. Conforme já explicitado, decorrente da heterogeneidade, tem como consequência o aparecimento de associações autônomas, ou grupos de interesse, nas quais não mais se busca um bem público comum.

E esses grupos diversos não foram, de forma alguma, uma bênção sem mistura de maldição. Enquanto na antiga visão o faccionalismo e o conflito eram considerados destrutivos, na nova visão o conflito político passou a ser considerado uma parte normal, inevitável e até mesmo positiva da ordem democrática. Consequentemente, a antiga crença de que os cidadãos podem e devem buscar o bem público em vez de seus objetivos particulares tornou-se mais difícil, se não impossível, de manter à medida que o "bem público" se fragmentou em interesses individuais e grupais. (DAHL, 2012, p. 45)

Esses grupos, conforme aponta o Robert Dahl são necessários para que o processo democrático se desenvolva. O autor utiliza o termo poliarquia para tratar de um sistema político no qual há massiva inclusão dos adultos (todos com direito à cidadania) e a possibilidade de oposição e remoção dos funcionários mais altos do governo por meio do voto.

A ligação entre poliarquia e democracia é dada pelo autor: (DAHL, 2012, p. 352) “Em poucas palavras, as instituições da poliarquia são necessárias à

democracia em grande escala, particularmente na escala do Estado nacional moderno”.

Dando continuidade às instituições da poliarquia, diz-se serem estas: funcionários eleitos; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; e autonomia associativa.

Para Dahl (2012), a autonomia associativa é o direito que os cidadãos têm de formar associações ou organizações relativamente independentes e grupos de interesse. Essa atividade associativa é ponto importante para uma democracia que se diga participativa, pela ampliação das oportunidades de interação com o governo. Principalmente pela força grupal que carrega, com possibilidades de maior efetividade em relação ao reclame individual do interessado.

Em consonância à importância dos grupos de pressão, traz-se o posicionamento de MORAES (2000):

Na Democracia participativa, é inevitável a ideia de existência de grupos de pressão, que passam a dividir com os partidos políticos a participação no processo decisional. Essa maior participação eleva os custos da Democracia, por provocar politização dos diversos segmentos sociais, porém diminui os riscos externos de a decisão ser afastada por ausência de legitimidade popular. (MORAES, 2000, p. 49)

Assim, fazendo uma tímida ligação entre o posicionamento de Habermas e Dahl, considerando que ambas as teorias são de profundidade elevada, verifica-se que a modalidade de interação entre povo e deliberação política, dita participativa, exige primordialmente a figura do cidadão.

Mas não só o cidadão protegido por norma constitucionais ou legais. Exige um cidadão que é legitimador das decisões políticas. Um cidadão empoderado e com educação cívica suficiente para compreender o processo

democrático e informação suficiente para deliberar sobre as políticas objeto de deliberação.

Além disso, importante ressaltar os benefícios de caráter associativo, em grupos autônomos ou associações da sociedade civil, cuja inserção e atuação nos meios racionais e democráticos de comunicação tende a promover uma maior interação na deliberação política, promovendo ainda mais uma soberania popular.

Para assumir-se participativo, o modelo de interação necessita de mecanismos que deem oportunidades de comunicação aos cidadãos, principalmente quando reunidos em associações, grupos, responsáveis pela pressão e participação nos processos de decisão política.

2.2 CONTROLE SOCIAL

Introduz-se o tema com o pensamento de MARTINS (1989, p. 8) “[...] o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade”. Em quaisquer interações civilizadas, em qualquer ação individual que busque superar o egocentrismo para tornar-se socialmente significativa, há operações de controle.

O autor apresenta um conceito relacional de controle, quando analisados os grupos sociedade e estado. Por meio de uma circularização destes dois, estatisticamente, é possível obter quatro combinações de relação: sociedade-sociedade; sociedade-estado; estado-estado; estado-sociedade. A categoria que nos interessa é o controle realizado pela sociedade sobre o Estado, de modo que sua análise será deixada para depois das explanações resumidas das outras três categorias.

A primeira categoria traz o controle da sociedade sobre si mesma, referindo-se ao aspecto sociológico, de modo que o controle é responsável pela manutenção da ordem vigente. TEIXEIRA (2012, p. 38) complementa a explanação informando que esta categoria: “[...] pode ser compreendida como uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade”. Conforme Martins (1989, p. 12), cada um de nós é objeto de controle, exercido pelos outros, agente de controle, exercido sobre os outros, e sujeito de controle, exercido sobre nós mesmos.

A terceira categoria refere-se ao controle do Estado sobre a sociedade e decorre da visão realista de que o homem será o lobo do homem quando expressar seus apetites livremente. Assim, reunindo-se em sociedade, é natural existir diferentes formas de desigualdades, opressão e exploração. “Não é por outra razão que, além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado” (MARTINS, 1989, p. 14). A convivência precisa ser regulamentada e são necessários mecanismos de repressão que estão a cargo do Estado.

O quarto grupo trata do controle do Estado sobre si mesmo. Conforme ressalta o autor, “[...] o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados” (MARTINS, 1989, p. 17). Trazendo para os dias atuais, esse controle institucional tornou-se mais denso do que um mero controle hierárquico, reconhece-se que o monitoramento e controle do Estado sobre sua própria atividade envolve várias outras intrarrelações, conforme KELLES aponta:

[...] o controle interno ou autocontrole, quando a própria instituição

pública procede à verificação de seus atos; o controle externo, de competência do Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas; o controle legislativo, ou controle político, por meio dos qual os parlamentos estabelecem mecanismos legais da democracia representativa, que visem fiscalizar os atos de todas as formas de manifestação estatal; e o controle judicial, operacionalizado pelo Poder Judiciário, sobre a legalidade dos atos de todos os demais órgãos públicos. (KELLES, 2007, p. 198)

Por fim, tem-se o segundo grupo, que trata do controle exercido pela sociedade sobre o Estado. Tal controle decorre da vida republicana e remete às instituições responsáveis pelo controle do poder político:

A lista dessas instituições é longa e variada. Além de incluir os órgãos que compõem o Poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas e chegando, inclusive, a essa espécie de ombudsman que aqui se chama de ouvidor. (MARTINS, 1989, p. 13)

Para complementação, conforme apontado em item anterior, esse controle social, exercido pela sociedade sobre o estado é uma decorrência do regime político democrático. Inclusive, BRAGA (2011) apresenta-o como sinônimo de controle democrático:

O controle social ou controle democrático é o conjunto de ações, individuais ou coletivas, que a sociedade realiza de forma cotidiana, pressionando os governos no atendimento de suas demandas acompanhando e controlando as políticas públicas, desde sua formulação até sua implementação. (BRAGA, 2011, p. 06)

Partindo do pressuposto constitucional de que soberano é o povo, titular do poder político, sua participação nos processos decisórios é exigência fundamental. Justamente nessa participação que surge o poder/direito ao controle. A sociedade é figura que deve estar presente em todo o ciclo da política pública, do planejamento até sua execução e principalmente, na cobrança.

Rodrigo Monteiro Silva (2018) apresenta que a participação popular, no Estado Democrático de Direito, tem por objetivo reter a exclusividade estatal nas deliberações de políticas públicas, em verdade, apresenta um giro na titularidade: “Não há ninguém mais capacitado e interessado em discutir questões afetas ao contentamento dos anseios da coletividade do que o próprio cidadão” (SILVA, 2018, p. 91).

A democracia, dessa maneira, não está vinculada apenas a uma limitação do poder do Estado como forma de garantir o exercício de liberdades individuais, mas principalmente com a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais, tendo em vista que serão legítimas essas normas apenas quando os próprios destinatários participarem de sua elaboração. (MOREIRA JÚNIOR; FABRIZ, 2015, p. 08)

O controle social, assim como a democracia, tratada anteriormente, exige um cidadão consciente, com educação cívica, e meios de comunicação eficientes.

BITENCOURT E BEBER (2015) apresentam que uma cidadania ativa é composta por atividades distintas: participação e controle social. Nessa perspectiva, ZUCCOLOTTO E CARVALHO TEIXEIRA (2015, p. 81) apresentam, como modelo conotativo, um ciclo da representação que é alimentado pelos atos de controle no período entre pleitos, de modo que o povo “[...] é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como representantes de fato, decidindo-se pela interrupção de sua carreira política ou pela recondução ao cargo”, reiniciando o ciclo a cada eleição. E concluem:

Assim, se a representação não exclui a participação e, se a proximidade do poder político ajuda no controle sobre os governantes, novas formas de participação e controle têm surgido nas democracias modernas, entre as quais destaca-se a gestão e o controle social, normalmente exercido por meio de conselhos consultivos, deliberativos e de controle. (ZUCCOLOTTO; CARVALHO TEIXEIRA, 2015, p. 81)

CASTRO (2008, p. 346) afirma que o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, “[...] a democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública”. A escolha da representação política, por meio do processo eleitoral, não exclui outras formas de participação. Ao contrário, exige complementação ao longo do mandato, seja por meio da construção conjunta das decisões políticas ou por meio do controle das decisões tomadas.

É necessário fortalecer os meios de participação popular cidadã, pois essa, mais que um direito, representa um dever cívico imposto pelo modelo democrático (BITENCOURT; BEBER, 2015, p. 237).

SABIONI E OUTROS (2016, p. 487) trazem que o controle social é “[...] o engajamento do cidadão na avaliação das ações da gestão pública, de forma a verificar a realização de objetivos, processos e resultados, em prol do interesse da coletividade”. E apontam que é exigido um compromisso cívico e engajamento dos cidadãos.

Como se vê, o controle social é mais do que um direito conferido ao cidadão, é um dever cívico, que vai além da eleição dos representantes. Daí também surge a primeira crítica, considerando o contexto brasileiro, que se refere à falta de consciência do cidadão, quanto ao seu poder/dever controlador:

No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos. Esses organismos operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradores dos serviços públicos. Essas sociedades possuem, ainda, uma cultura onde a autoconfiança é um traço muito forte e que se reflete na postura do cidadão diante do Estado e na sua disposição para exigir os próprios direitos. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas de governo,

viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada. (SILVA, 2002, p. 127)

GUERRA (2011, p. 94) complementa as críticas alertando que não adianta disponibilizar mecanismos de participação sem a correspondente criação de programas voltados à formação do cidadão consciente do seu papel na sociedade.

Sobre os instrumentos de comunicação entre sociedade e Estado, para promoção do controle, Rodrigo Monteiro Silva apresenta que a mera disponibilização de mecanismos para a participação do cidadão, não deve ser visto como uma atitude suficiente do Estado. Cabe ao Estado “[...] o dever de fazer nascer no imaginário social uma inequívoca conscientização da importância da participação da sociedade nas mais diversas esferas públicas” SILVA (2018, p. 125).

Assim, em conclusão ao ponto de convergência da democracia e o controle social, colaciona-se os esclarecimentos de Márcio Kelles:

É exatamente no binômio procedimentalismo/democracia participativa que iremos encontrar o subproduto do controle democrático das finanças públicas, modo inclusivo de construção do moderno modelo de monitoramento da atividade estatal, como meio de avaliar, controlar ou fiscalizar todas as emanções do Estado, na certeza de que a contemporaneidade está a exigir mecanismos outros de controle que não apenas os protocolares, já carcomidos pelo tempo e pela impossibilidade de atender à torrente de complexas demandas das sociedades pós-modernas. (KELLES, 2007, p. 184)

Compete ainda tratarmos da importância das instituições oficiais para a promoção do controle social. Isso porque, em um Estado de Direito, são exigidos procedimentos de controle que são normatizados e possuem regramento específico.

Em breve reflexão, a forma de controle social que menos depende de instituições oficiais, logicamente estando mais à disposição dos cidadãos, é o

voto, que pode recondicionar o representante ou retirá-lo da função. Mesmo assim, o processo eleitoral demanda várias instituições públicas atuantes, como os Tribunais Eleitorais, o Ministério Público especializado, e as subdivisões administrativas para operacionalização do pleito.

Assim, pensar o controle social significa pensá-lo sempre como uma interação entre a sociedade e alguma ou algumas instituições oficiais. Trata-se de uma complementariedade, já que as instituições oficiais já possuem suas próprias competências para o controle:

O controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar; mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública e fiscalizá-la, com *animus sindicandi*, e submetê-la à soberania popular. (SIRAQUE, 2009, p. 103-104)

Corroborando com o pensamento apresentado, MILESKI (2006, p. 15), aponta que “[...] controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia”. Assim, será movimentando a própria Administração, que os cidadãos poderão fazer valer suas constatações contra as irregularidades que quiserem corrigir.

A própria Controladoria Geral da União, no seu guia de orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, estabelece que o “[...] controle social se revela como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos estatais fiscalizadores” (BRASIL, 2012, p. 09).

Essa necessidade de atuação proativa da Administração, não só em estabelecer meios para o contato com os cidadãos, mas também promover sua

educação cívica é o grande desafio enfrentado nos dias atuais. Daí que é relevante apresentar a posição crítica daqueles que almejam e expectam mais das instituições oficiais/formais de controle.

Há a necessidade de abertura e democratização dos órgãos de controle. Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladorias não podem continuar vivendo em um “mundo paralelo”, distante do contato direto com o cidadão. É impossível imaginar a existência de um controle eficiente sem a máxima participação da sociedade. (SILVA, 2018, p. 161)

É o que BITENCOURT E PASE (2015) concluem ao reconhecer a indiferença da administração pública em relação às demandas da comunidade. A aspiração de uma participação, bem como um efetivo exercício do controle social passam por uma aproximação entre administração e sociedade.

Assim é que a administração pública de demandas sociais precisa viabilizar uma racionalidade civilizatória que busque incluir o compromisso de atuação comunitária junto ao Estado. Em decorrência disso, a administração precisa ser vista (tanto pela sociedade civil como por seus representantes legítimos) como espaço onde a participação social seja livre e igualitária, de forma a permanentemente se propiciar o controle no que tange a administração e gestão dos interesses dessa sociedade. (BITENCOURT;PASE. 2015, p. 301)

SABIONI E COLABORADORES (2016, p. 483) fazem referência às oportunidades institucionais como facilitadoras da participação individual na política, para além do período eleitoral e infere que o ativismo dos cidadãos aumenta quando a administração está de portas abertas, porém, por outro lado, “se os cidadãos acreditam que as oportunidades para influenciar as decisões públicas estão fechadas, isso irá diminuir o ativismo”.

Para BITENCOURT E PASE (2015, p. 303), a situação da democracia não amadurecida no Brasil tende a fortificar a acomodação dos cidadãos em torno do Estado paternal, isso por que não estando presente capacidade de manifestação livre e igual da vontade do indivíduo “[...] só se irá reforçar a sua impropriedade social no âmbito das formas institucionalizadas de exercício do

poder político.

2.3 TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas goza de indubitável autonomia constitucional. A Constituição da República de 1988 regulamenta o controle externo (art. 70 e 71), confere ao Tribunal de Contas da União competências (art. 71 e 73) e dá contornos sobre os Tribunais de Contas dos Estados (art. 75).

Porém, a ideia de um órgão julgador das contas remonta à época da proclamação da república. MARANHÃO (1992) aponta que Rui Barbosa, mediante o Decreto nº 966-A, de novembro de 1890, redigiu as normas de criação, que foi acompanhada na primeira constituição republicana do Brasil. Naquela época, coube ao Tribunal de contas a liquidação da receita e da despesa, verificando a legalidade, antes da prestação ao poder legislativo.

Na Constituição de 1934, alocou o Tribunal de Contas na Seção II do Capítulo VI, que tratava de órgãos em cooperação às atividades governamentais. Nas palavras de KANIA (2019, p. 164) “Em certa medida, é o texto mais consentâneo com o desejo de Rui Barbosa, pois estabelece positivamente a independência da corte de contas em relação aos demais poderes”.

A Constituição de 37 não deixa claro onde alocou o Tribunal de Contas, mas está logo após o Poder Judiciário, sendo que os Ministros possuíam as mesmas garantias que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme disciplina o art. 114. Suas competências envolviam o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e

dinheiros públicos.

Em continuidade, a Constituição de 46 foi o ponto alto dos Tribunais de Contas, que conjugou todos os elementos de um sistema clássico de controle "exames prévio e posterior, veto absoluto, veto relativo com registro sob protesto, tudo dependendo da natureza dos atos jurídicos e fatos administrativos e seus aspectos" (MARANHÃO, 1992, p. 330).

Também é nesse Texto Constitucional que os Tribunais de Contas passam a contar como auxiliares do Poder Legislativo. Tal alocação auxiliar foi repetida nas Constituições de 67 e 69.

Nesses três textos constitucionais, o Tribunal de Contas e suas atribuições foram inseridos em seção do capítulo do Poder Legislativo referente ao orçamento, com redação que permite a equivocada interpretação de que a corte de contas seria um órgão auxiliar do Poder Legislativo. KANIA (2019, p. 166).

Para MEDAUAR (2014), a Constituição de 1988 trouxe verdadeira mudança ao sistema dos Tribunais de Contas, reconhecendo-as em importância. A autora elenca algumas características desse reconhecimento.

Primeiro, os Tribunais de Contas gozam de funções técnicas e jurisdicionais, representando um órgão híbrido, de auxílio, mas com competências de julgamento próprias.

Além disso, são órgãos que gozam de autonomia administrativa e funcional, não podendo ser classificados como auxiliares do Poder Legislativo. Conseqüentemente, a terceira característica é que possuem linha hierárquica própria, apartada dos poderes. Por fim, seus membros gozam de garantias constitucionais no mesmo molde daquelas dedicadas ao Poder Judiciário.

No magistério de GODINHO (2019), ocupante do cargo de Conselheira Substituta:

A Constituição da República de 1988 ampliou a atuação dos Tribunais de Contas, confirmando as ideais oriundas da escolha do povo pela República e pela Democracia, nas quais se exige um instrumento contínuo de informação ao cidadão e interação sobre a gestão do patrimônio público (transparência e controle social), de aprimoramento da gestão pública (eficiência), de subsídios à tomada de decisões políticas (orçamentos, programas), de obstáculo à prática de ilegalidade pelos agentes públicos (accountability) e de punição e ressarcimento dos prejuízos causados ao erário (responsabilização e coercibilidade). O instrumento contínuo é o controle externo. (GODINHO, 2019, p. 214).

Neste ponto, incumbe-nos aprofundar no conceito de controle externo. O controle externo, conforme previsto na Constituição Federal está a cargo do Congresso Nacional, que contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Posteriormente trataremos da polêmica dessa função auxiliar dos Tribunais.

Na visão de SILVA (2005) o controle externo é função do poder legislativo, de modo que em âmbito federal caberá ao Congresso nacional, em âmbito estadual caberá às Assembleias Legislativas, no Distrito Federal caberá à Câmara Legislativa e nos Municípios caberá às Câmaras Municipais. Em todos os casos haverá auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

O controle externo é uma das formas de ação fiscalizadora do povo, que se dá através dos seus representantes eleitos, tendo como objeto de controle a administração financeira e orçamentária. Na visão do constitucionalista, é controle de natureza política, mas sujeito à apreciação prévia técnico-administrativa das Cortes de contas.

Adotando uma análise mais generalista e ampla, FERNANDES (2003) aponta que o controle externo é um conjunto de ações de controles operado por uma estrutura organizacional de procedimentos e recursos próprios, não integrados à estrutura controlada, tendo por objetivo a fiscalização, verificação e correção dos atos.

A distinção entre órgão controlador e controlado é o que caracteriza o

controle externo. Ainda que os órgãos de controle envolvam instituições públicas, inseridas na figura do Estado, em sentido amplo, não á que se confundir uma estrutura de controladoria interna, com a estrutura autônoma e externa à organização controlada.

Em sentido semelhante se posiciona GUERRA (2011):

[...] entendemos o controle externo como aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros. (GUERRA, 2011, p. 108).

Outro ponto que merece destaque é que um controle exercido por organização diversa da controlada será considerado controle externo, nos moldes da Constituição da República, quando se tratar de aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Administração Pública.

Isso porque outros órgãos, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, cada um em suas competências constitucionais específicas, também exercem um controle externo quando analisam políticas públicas ou atos e contratos administrativos realizados pelos outros órgãos da Administração, como o Poder Executivo, Poder Legislativo, Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economias, Empresas Públicas, Fundos Especiais, dentre outros.

Assim, para fins de corte teórico, o controle externo a que nos referimos neste trabalho trata exclusivamente daquele exercido sobre finanças públicas, cuja titularidade é do poder legislativo e existem específicas competências do Tribunais de Contas.

Sobre esse específico controle externo, LIMA (2019) traz sua importância

ao modelo republicano e democrático:

O controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição da República atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. (LIMA, 2019, p. 20)

Nesse ponto, duas são as características que já podem ser cunhadas sobre o controle externo a que trataremos nessa pesquisa: o caráter da autonomia, já que envolve uma distinção entre a organização controlada e a organização controladora; a matéria controlada, já que envolve uma análise financeiro-orçamentária.

Resta-nos trabalhar a última característica, que se refere à natureza deste controle. Conforme já demonstrado, José Afonso da Silva entende por ser um controle de natureza política, outros autores como Lima e Guerra defendem ser um controle técnico. Ocorre que mesmo sendo diferentes, as posições não são antagônicas.

Essa divergência de natureza técnica ou política decorre da interpretação que se dá à expressão “com auxílio do Tribunal de Contas da União” trazida no art. 71 da Constituição Federal. Isso porque, o mesmo artigo apresenta as competências constitucionais daquela Corte, replicada aos outros Tribunais de Contas existentes no Brasil.

De um lado, pode-se entender o controle externo como um controle político, exercido pelo Poder Legislativo, formados pelos representantes do povo que tem como fundamento a forma de governo republicana. Por outro lado, pode-se entender o controle externo como um controle técnico realizado por um órgão de competências constitucionais com poder de fiscalização e julgamento.

Atribuir ao Tribunal de Contas a função de órgão auxiliar do Poder

Legislativo, num aspecto de subserviência, já está pacificamente rechaçada pelos pensadores do direito administrativo e constitucional. É no magistério do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, que se pacificou a autonomia e independência do Tribunal em relação ao Legislativo:

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. (...) Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro. As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. (BRITTO, 2001, p. 3)

Assim, é possível que vislumbremos um controle externo eminentemente técnico, dentre as competências do Tribunal de Contas, descritas no art. 71, da Constituição da República, seja na emissão dos pareceres sobre as contas públicas, seja no julgamento das contas de administradores de bens públicos ou daqueles que causaram prejuízo ao erário.

Mas também, é possível enxergar um controle externo político, exercido pelo Poder Legislativo, no efetivo ato de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo. Isso porque dentre as competências do Tribunal de Contas existe a apreciação da prestação de contas anual do chefe do Executivo, que resultará na emissão de um parecer, de natureza técnica, sobre a aprovação, integralmente ou com ressalva, ou a reprovação das contas.

Tal parecer é encaminhado ao Poder Legislativo para o efetivo julgamento, conforme as competências determinadas pela Constituição Federal e também pela lógica republicana presidencialista, na qual aquele que ocupa a

função especial de gerenciamento do poder público tem o dever de prestar contas ao povo, neste caso, representado pelos seus congressistas eleitos.

A dualidade do controle externo político-técnico é apresentada por BUGARIN (2004):

Tal dualidade de órgãos competentes para o exercício do controle externo de natureza parlamentar ou legislativa faz com que se considere haver uma dualidade material-funcional nas duas modalidades de controle exercidas, podendo-se dizer que uma – a que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional – tem um conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto que a outra – exercida privativamente por órgão técnico constitucionalmente dotado de amplas e específicas competências, o Tribunal de Contas da União, na esfera federal – tem conteúdo marcadamente técnico, administrativo e jurisdicional, também chamado de controle financeiro. (BUGARIN, 2004, p. 41)

Para incitar futuras discussões, ou ainda, adotando uma visão realista da prática hodierna das Cortes de Contas, por mais que se admita uma vertente exclusivamente técnica de seus julgamentos, é bem crível que os entremeios políticos façam parte das decisões da Corte de Contas. Mais ainda, é bem crível que em maioria, as decisões técnicas possuam contornos políticos. É o que o próprio ex-Ministro BRITTO (2001) conclui em seu pensamento:

Daqui se infere que as Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. (...) E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. (BRITTO, 2001, p. 10)

Estabelecidas as três características básicas do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, passa-se à análise operacional interna das Cortes, no que tange aos seus processos.

De início é fundamental apresentar que existem trinta e três Tribunais de Contas no Brasil: o Tribunal de Contas da União, vinte e seis Tribunais de Contas

Estaduais (TCE), o Tribunal de Contas do Distrito Federal, três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e dois Tribunais de Contas do Município.

A título de esclarecimento, os únicos Municípios que possuem Tribunal de Contas próprios são: São Paulo e Rio de Janeiro, que os possuíam antes da Constituição de 1988, sendo vedada a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, conforme art. 31, §4º.

Também resta esclarecer que os três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado são órgãos estaduais que, por decisão política do constituinte estadual deliberou por ter um órgão responsável pelas contas de todos os Municípios e um outro órgão responsável exclusivamente pelas contas do Estado. Os três são: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Assim, a primeira crítica que os estudiosos de processo no Tribunal de Contas fazem é a de que não existe um padrão processual geral aplicados, de modo que as leis orgânicas e os regimentos internos apresentam regras processuais diversas. A mesma crítica pode ser utilizada quanto à valoração das sanções aplicadas.

Como não existe uma lei nacional que defina as regras aplicáveis aos processos de controle externo, os trinta e três Tribunais de Contas existentes no Brasil possuem, cada qual, uma lei orgânica e um regimento interno, com definição de regras de distribuição, de prazos, de concessão de cautelar, de decisões, dentre outras. (CUNHA, 2019, p. 136)

Afirma a autora ainda que as regras processuais dos Tribunais de Contas carecem de um eixo estrutural comum, sendo que uma das consequências é a assimetria no funcionamento dos órgãos de controle externo.

Analisando a aplicação da teoria da decisão em relação à função

juizadora dos Tribunais de Contas, IOCKEN (2019, p. 289), Conselheira Substituta do TCE-SC afirma que a falta de parâmetro normativo faz com que cada Tribunal eleja modelos mentais e normativos próprios para cada colegiado, “daí que o controle externo brasileiro não possui sistematização processual”.

Outra consequência negativa é apresentada por LIMA (2019, p. 18) “Tudo isso compõe um cenário em que a sociedade tem escassa compreensão acerca do funcionamento desses relevantes órgãos constitucionais”.

Quando analisadas as competências, constitucionalmente estabelecidas, GODINHO (2019) elenca cinco atribuições básicas do controle externo operado pelos Tribunais de Contas. A primeira é a função fiscalizadora, que envolve a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou em virtude de denúncias e representações. A autora inclui nessa função a atividade pedagógica, no viés de orientação sobre as melhores práticas de gestão, recomendações, edição de manuais.

A segunda função básica é a consultiva, estando incluída a atividade de elaboração de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo, a cargo do Poder Legislativo. Também está incluída a atividade de resposta às consultas formuladas pelas respectivas unidades jurisdicionadas de cada Corte de Contas. Por fim, a também se inclui a atividade de prestação de informações solicitadas pelo Legislativo ou por suas Comissões, bem como o encaminhamento aos órgãos competentes de irregularidades e abusos apurados. “Cuida-se de atividade de relacionamento e interação interinstitucional, de auxílio técnico” (GODINHO, 2019, p. 223).

A autora segue apresentando a função judicante, que envolve o julgamento das contas dos responsáveis por gestão de bens e recursos públicos,

bem como o julgamento das contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade em que apure um prejuízo ao erário. Tal função abarca atividades de sanção e determinação de correção das irregularidades, bem como os poderes implícitos necessários a garantir a efetividade das decisões, como a expedição de medidas cautelares. Aprofundando o pensamento:

A atividade sancionadora manifesta-se na aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na legislação, em caso de ilegalidade ou de irregularidade. A atividade corretiva consubstancia-se na determinação, com ou sem fixação de prazo, de cumprimento da lei, em sentido amplo, envolvendo princípios e regras, sendo autorizada, no caso de ato administrativo e se não atendida a determinação, a sua sustação. No caso de contrato, após provocação da Casa Legislativa respectiva, não havendo a sustação no prazo fixado pela CF, poderá a Corte decidir. (GODINHO, 2019, p. 224-224)

A quarta função é a normativa. Decorre do poder regulamentar, facultando a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório pelos jurisdicionados, sob pena de fiscalização e sanção daquele que deixar de cumprir.

Por fim, a função de ouvidoria. Tal função trata da possibilidade dos Tribunais de Contas de procederem à análise de denúncias e representações encaminhadas pelos controles internos, autoridades, partidos políticos, associações, sindicatos ou quaisquer cidadãos. Para a autora: “Essa atribuição tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e do controle social” (GODINHO, 2019, p. 224).

Em sua obra “Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas”, LIMA (2018) elenca nove funções, a se dizer: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

Em análise às características de cada função, pode-se concluir que se

tratou de forma semelhante à GODINHO, porém com maior nível de subdivisão, de modo que todas as cinco funções elencadas pela autora, abarcam as nove funções de LIMA.

A importância de estabelecer as funções dos Tribunais de Contas está justamente em correlaciona-las aos tipos de processos que são tramitados nesses órgãos.

Para a presente pesquisa, convém trazer o posicionamento de MEDAUAR (2014, p. 145-146) que considera as decisões da Corte com natureza administrativa, não sendo um desprestígio, já que é a natureza da “maioria maciça das decisões oriundas do Poder Executivo”. Acrescenta MILESKI (2006) que mesmo não sendo um julgamento de característica jurisdicional judicial, também não pode ser considerado um mero procedimento administrativo.

REIS e SALIM (2019) apresentam que a Lei Federal n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, traz em seu bojo uma novidade ao ordenamento jurídico quando apresenta junto às esferas jurídica e administrativa, a “esfera de controle”. Concluem que: “o legislador passa a reconhecer o controle como sistema próprio, dotado de autonomia e competências de revisão” (REIS; SALIM. 2019, p. 415).

Desta forma, utilizamos a denominação de Luiz Henrique Lima, para tratar de processos tramitados no Tribunal de Contas:

Frise-se que se optou pela conceituação de ‘processos de controle externo’ em vez de ‘processos de contas’ como preferem muitos autores, ou ainda ‘processos na esfera controladora’, como consta na nova LINDB, pela singela razão de que os processos de contas são apenas uma dentre as espécies de processos típicos de controle externo, conforme será adiante explicitado. (LIMA, 2019, p. 21).

Definida a autonomia dos processos de controle externo, passamos à sua classificação. LIMA (2019) apresenta seis tipos de processos:

- a) Processos de contas, que estão ligados ao art. 71, I e II da CF/88;
- b) Processos de fiscalização, decorrentes do art. 71, IV da Constituição;
- c) Processos de registro, fundamentados no art. 71, III;
- d) Processos de denúncia, solicitações do Poder Legislativo e representações, descritos nos art. 74, §2º e 71, VII, da Constituição Federal, bem como art. 113 da Lei Federal 8.666/93, que trata de licitações e contratos;
- e) Processos de consulta, decorrentes das Leis Orgânicas de cada Corte;
- f) Processos normativos, de acordo com o art. 161, parágrafo único da CF/88, bem como Leis Orgânicas de cada Corte.

Pretende-se complementar, tal classificação considerando um critério de origem dos processos de controle externo, principalmente considerando que nesta pesquisa busca-se analisar o controle social.

Assim, serão desconsiderados os processos originados pelo próprio Tribunal. É que dentre as competências das Cortes de Contas, incluem-se processos que são instaurados sem a necessidade de provocação, talvez sendo esta uma das maiores diferenças entre o processo judicial e o de contas, juntamente com a ausência de lide. Em rápidos contornos, o poder judiciário é inerte, só atua quando provocado, o que não ocorre com os Tribunais de Contas.

É o que LIMA (2019, p. 35) descreve ao afirmar que não se aplica a inércia de jurisdição, própria dos processos tramitados no Poder Judiciário. “Ao contrário, é dever da Corte de Contas impulsionar o processo, por exemplo, ao tomar a iniciativa de realizar uma auditoria em órgão ou programa governamental, conforme autorização do inciso IV do art. 71 da Carta Magna”.

Assim, conclui-se de decorre das próprias competências constitucionais das Cortes de Contas a instauração de procedimentos fiscalizatórios.

Além das fiscalizações, compreende-se como processos de ofício as prestações de contas e processos de registro. Mesmo que as informações sejam advindas de fontes externas, a se dizer, gestores prestadores de contas e órgãos públicos quanto da admissão, concessão de aposentadoria, reformas e pensões, tratam-se de procedimentos cujo encaminhamento destas é de natureza cogente. Não é uma opção dos responsáveis provocarem o Tribunal, é um dever, uma obrigatoriedade sobre pena das sanções definidas na legislação.

Além dos processos de ofício, existem os processos que nascem em decorrência de provocação de agentes externos. É o caso das fiscalizações solicitadas pela Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, bem como as denúncias e representações. Também fazem parte dessa categoria os processos de consulta.

Já os processos de fiscalização em regra são deflagrados por iniciativa do próprio tribunal enquanto os processos de denúncia e representação são constituídos a partir da provocação de um dos legitimados, sendo que a partir do seu conhecimento seguem em regra o rito das fiscalizações, o que se aplica também aos processos relativos a solicitações do Congresso Nacional ou dos legislativos estaduais ou municipais (SANTANA, 2019, p. 104).

Sendo tais processos de demanda externa, é natural que para cada um haja requisitos específicos de admissibilidade, justamente para se realizar um juízo mínimo de procedibilidade do que é demandado. Considerando a autonomia das Cortes de Contas, e sua limitação de recursos para exercício do controle, faz-se mais do que necessária a triagem daquilo que será admitido e levado à fiscalização. Principalmente considerando os recursos limitados, a admissão de uma demanda externa automaticamente reduz a realização de fiscalizações de ofício.

Nesse ponto, realizamos o corte teórico para tratarmos exclusivamente dos processos de representação e denúncia. Além disso, considerando as críticas feitas sobre a falta de padronização dos processos de controle externo, tomar-se-á por base, os normativos do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, instituição objeto da presente pesquisa.

O texto constitucional, no art. 74, § 2º, atribui à Corte de Contas o processamento de denúncias encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Também, a Lei Federal n. 8.666 de 1993, art. 113, §1º, dispõe que poderão representar ao Tribunal de Contas qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica sobre as irregularidades no âmbito das licitações e contratos da Administração Pública.

REIS (2017) apresenta uma visão positiva quanto aos meios constitucionais e legais:

Assim, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, proceder a essas denúncias. Trata-se, de mais um instrumento colocado no arsenal dos direitos políticos do cidadão. Conforme o tipo de medida a ser impugnada, pode tornar-se mais conveniente e mais prático a simples denúncia ao Tribunal de Contas, que, no exercício de suas atribuições, poderá introduzir as impugnações e sanções que a hipótese comportar, evitando-se, destarte, o caminho mais complexo de uma Ação Popular. (REIS, 2017, p. 210-211)

As denúncias e representações são processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES e possuem regulamentação própria na lei orgânica e no regimento interno. Tratam-se de manifestações externas à atividade realizada de ofício pelo TCE/ES, em seu plano de fiscalização.

Tratam-se de procedimentos idênticos, tendo como única divergência a legitimidade ativa. Isso porque nas denúncias não é exigido nenhum requisito do denunciante, ao passo que as representações possuem um rol de legitimados

tendo como característica comum serem agentes públicos, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual n. 621 de 2012, art. 99, caput e § 1º.

Porém, no § 2º, do mesmo artigo, a legislação remete às representações as normas relativas à denúncia, de modo que a tramitação dos dois processos é a mesma.

A informações encaminhadas pelos denunciantes ou representantes são autuadas em processos autônomos de modo que são exigidos requisitos de admissibilidade. Tais requisitos servem como um filtro inicial da documentação para que somente sejam admitidas as denúncias e representações que cumpram critérios mínimos de procedibilidade.

Os requisitos de admissibilidade servem para que as denúncias e representações admitidas permitam o exercício eficiente do controle externo, de modo que seja evitada a inflação do tribunal de contas com demandas externas o que poderia obstaculizar a autuação de ofício definida no plano anual de fiscalização.

Em outras palavras, admitir toda e qualquer documentação como denúncia e representação, sem filtros, demandaria um esforço hercúleo da instituição para proceder o controle externo, de modo que, em sua limitação de recursos humanos e orçamentários, ou deixaria de executar sua fiscalização ordinária ou deixaria de atender às demandas externas.

Assim, ficam estabelecidos como requisitos de admissibilidade, no art. 94 da Lei Orgânica do TCE/ES os seguintes:

- Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:
- I - ser redigida com clareza;
 - II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;
 - III - estar acompanhada de indício de prova;
 - IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e

endereço do denunciante;
V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Em uma análise individualizada de cada requisito temos que as denúncias e representações precisam ser redigidas com clareza, ou seja, exigem do demandante que traga informação minimamente organizada, permitindo ao Tribunal entender o que está sendo informado.

Além disso, é necessário que o demandante apresente os fatos que entendeu serem irregulares, indicando quem os praticou, qual o contexto em que a situação ocorreu e porque entende serem tais atos irregulares. Nesse ponto, devem trazer os aspectos legais ou principiológicos que foram infringidos e quem os infringiu.

Também se exige que os denunciantes e representantes tragam indícios comprobatórios daquilo que alegam. Assim, busca-se evitar as alegações infundadas ou meras anunciações descompromissadas. Exige-se uma conduta proativa, natural do sistema processual, que é o ônus probante daquele que alega.

Por fim, exige-se a qualificação do denunciante ou representante, de modo que se identifique e apresente endereço para ser comunicado, bem como, sendo pessoa jurídica, comprovação de que está representada por quem é autorizado em seus termos constitutivos.

Estando presentes todos os requisitos, o processo será conhecido e inicia-se as fases de instrução e posteriormente julgamento. Não estando, será realizado um juízo de não conhecimento, de modo que a consequência é o arquivamento da denúncia ou representação.

3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Este capítulo tem como propósito descrever os aspectos metodológicos que orientaram este trabalho.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa científica atualmente divide-se em duas categorias de procedimentos para a produção de conhecimento: qualitativa e quantitativa. Esta divisão sempre apresentou muita discussão sobre as suas diferenças.

Porém, essa polêmica precisa ser superada. Na visão de BAUER, GASKELL e ALLUM (2002, p. 27) não há quantificação sem qualificação e nem há análise estatística sem interpretação. Pelos autores: “[...] *é incorreto assumir que a pesquisa qualitativa possui o monopólio da interpretação, com o pressuposto paralelo de que a pesquisa quantitativa chega a suas conclusões quase que automaticamente*”.

Assim, para este trabalho adotou-se uma abordagem mista, conforme proposta por CRESWELL (2010), em que serão realizadas duas etapas de tratamento de dados, uma etapa quantitativa e uma etapa qualitativa.

A etapa quantitativa tem por objetivo diagnosticar o controle social operacionalizado através do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Na definição de CRESWELL (2010, p. 178) esse levantamento “[...] *apresenta uma descrição quantitativa ou numérica de tendências, atitudes ou opiniões de uma população, estudando-se uma amostra dessa população*”.

Com esses dados, passa-se à interpretação e aprofundamento dos resultados diagnosticados. Será realizada a etapa qualitativa que envolve a identificação de fundamentos e estruturas de sentido. Na visão de MINAYO e

SANCHES (1993, p. 244) a pesquisa qualitativa atua no campo da subjetividade e do simbolismo. A autora complementa: “[...] *do ponto de vista qualitativo, a abordagem dialética atua em nível dos significados e das estruturas, entendendo estas últimas como ações humanas objetivadas e, logo, portadoras de significado*”.

3.2 ORIGEM DOS DADOS

Para melhor compreensão do objeto estudado foram adotados os acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES. Os acórdãos são decisões colegiadas, publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCE/ES, emitidas como resultado dos processos de controle externo.

Conforme a Resolução TC nº 231 de 26 de janeiro de 2012, os acórdãos são peças processuais que devem, por si só, possibilitar o entendimento do que foi deliberado. Nele deverão constar informações sobre os fatos processados, o posicionamento conclusivo da área técnica e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Além disso, é exigido que conste fundamentação e parte dispositiva, que é a conclusão que se chegou a partir dos autos.

Dessa forma, tendo em vista a proposta de análise da fundamentação adotada pelo órgão em suas decisões em processos de representação e denúncia, os documentos que melhor atendem ao objeto são os acórdãos.

Para definição da amostra, seguindo Creswell foi realizado um corte transversal sendo os dados coletados nos documentos retirados dos processos de denúncia e representação julgados no ano de 2017, adotando as variáveis:

“decisão”, “unidade gestora”, “interessado” e “qualificação”, explicadas a seguir.

Os dados podem ser acessados no seguinte link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1SziOLwMFYC8zQMKHbcRQsgQviHY7t1oAEzQRRzB2H48/edit?usp=sharing>, e confirmados nos acórdãos disponibilizados no Portal do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo: <https://www.tce.es.gov.br/consultas/documentos/>.

Em um primeiro momento foram selecionados todos os acórdãos do ano de 2017, emitidos pelos Plenário, 1ª Câmara e 2ª Câmara, totalizando 1787 acórdãos.

Foram selecionados apenas os acórdãos prolatados em processos cuja natureza era representação ou denúncia, de modo que, após tal filtro, restaram 469 acórdãos. Isso demonstra que mais de 25% dos acórdãos julgados pelo TCE/ES referem-se a representações e denúncias.

Dentre os 469, foram excluídos os processos em que o acórdão não realizava um julgamento final, como os casos em que se emitiram acórdãos para aplicação de multa por descumprimento de determinação expedida pelo Tribunal ou casos em que o Plenário deliberou acerca de incidente de inconstitucionalidade, reenviando o processo para a 1ª Câmara ou 2ª Câmara para seu efetivo julgamento.

Compõe a amostra, um total de 455 acórdãos, sendo que 100 advinham de processos com natureza de denúncia e 355 da natureza de representação. Foi retirado da análise o processo n. 1498/2006, que gerou o Acórdão n. 316 de 2017, tendo em vista que não foram identificadas informações no sistema do TCE/ES.

Assim, serão analisados ao todo 454 acórdãos.

A análise pretendida nesta pesquisa refere-se exclusivamente aos casos em que o TCE/ES deixa de admitir a denúncia ou representação. Dessa forma, verificando os dispositivos dos acórdãos, foram excluídos da análise todos aqueles em que a Corte ultrapassava a análise de admissibilidade e adentrava nas próximas fases.

Assim, a amostra obtida foram 131 documentos nos quais o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em 2017, emitiu deliberação no sentido de não conhecer a denúncia ou representação.

3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS DADOS

Selecionados os acórdãos, objetos da pesquisa, foram classificados quanto às variáveis adotadas: “decisão”, “unidade gestora”, “interessado” e “qualificação”, explicadas a seguir.

A primeira subdivisão referiu-se ao tipo de decisão. Os acórdãos foram agrupados nas seguintes categorias: não conhecimento; extinção do processo sem julgamento de mérito; procedência; improcedência; e prescrição. A escolha destas categorias para a pesquisa tem por fundamento verificar a resposta dada pela Corte de Contas capixaba à demanda externa.

Assim, os casos de não conhecimento referiam-se às denúncias e representações nas quais o TCE/ES não promoveu nenhuma análise relacionada ao fato apresentado. Neste grupo estão processos que não continham os requisitos legais para um juízo positivo de admissibilidade e também foram incluídos os casos em que estavam em discussão interesses exclusivamente subjetivos dos representantes e denunciantes. O Tribunal deliberou por não ter competência constitucional para a tutela destes interesses, utilizando como justificativa a ausência de requisito intrínseco.

Já os casos de extinção do processo sem julgamento de mérito foram aqueles em que a fase da admissibilidade foi ultrapassada, ou seja, haviam os requisitos formais para conhecimento da denúncia ou representação, porém, o processo não se desenvolveu até a decisão final de mérito. A título de exemplo, estão incluídas as situações em que o Tribunal deliberou a perda do objeto, por anulação ou revogação do edital objeto de análise; situações em que foi determinada a instauração de processo autônomo de Tomada de Contas Especial pela unidade gestora; bem como situações em que a unidade gestora, antes da concessão da medida cautelar, sanar as supostas irregularidades apontadas.

Os casos de procedência ou improcedência são aqueles em que efetivamente foi analisado e julgado o mérito do processo. Procedentes são as denúncias e representações nas quais se constata a ilegalidade ou irregularidade e improcedentes quando não constatado. Foram incluídos nos casos de procedência, as demandas em que se deliberou parcialmente procedente, ou seja, casos em que pelo menos alguma ilegalidade ou irregularidade foi confirmada.

Por fim, tem-se o caso de prescrição, que na legislação processual civil refere-se a julgamento do processo com resolução de mérito, mas tendo em vista que os casos de procedência ou improcedência também o são, preferiu-se separá-los. Isso porque a resolução do processo por prescrição não adentra a temática da irregularidade ou ilegalidade, mas limita-se a resolver o processo pelo transcurso do tempo.

A segunda divisão foi em relação às unidades gestoras. Dividiu-se as representações e denúncias em relação ao ente público a que se anunciava uma

irregularidade ou ilegalidade. As demandas em relação a qualquer órgão municipal da Administração Direta ou Indireta foram classificadas como direcionadas ao Município respectivo. Em relação ao Estado do Espírito Santo, dividiu-se em “Estado” as demandas apresentadas em face da Administração Direta, incluídos o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, a Defensoria Pública e o Ministério Público. Em “Administração Indireta Estadual” as empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações do Estado.

A terceira variável refere-se à pessoa que encaminha ao TCE/ES a denúncia ou representação. Utilizou-se um critério de vinculação pessoal. Melhor explicando, vinculadas são as pessoas jurídicas ou físicas que tem algum interesse patrimonial, político ou profissional na denúncia ou representação, em geral, pessoas que tem ou tiveram alguma relação jurídica com a Administração Pública. Desvinculadas são as pessoas físicas ou jurídicas que não possuem nenhum destes interesses, a qual presumimos estarem buscando o interesse público somente.

Órgãos públicos são aqueles em que não é relevante a existência ou não do interesse, tendo em vista que não serão classificados como controle social, mas um controle próprio do estado sobre si mesmo.

Por fim, entendeu-se relevante subdividir a variável “Interessado” em mais subgrupos, de modo a melhor demonstrar a vinculação ou desvinculação, bem como estratificar as categorias do controle social, além de demonstrar os órgãos que mais demandam o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Assim, no grupo “Qualificação” é possível encontrar alguns grupos que serão explicitados individualmente.

TABELA 1: Especificação da variável QUALIFICAÇÃO

QUALIFICAÇÃO:	ESPECIFICAÇÃO:
CIDADÃO	Pessoa física sem vínculo com a Administração, mas que foi possível identifica-lo.
IDENTIDADE PRESERVADA	Pessoa física, por dedução, sem vínculo com a Administração, sendo impossível identifica-lo.
SERVIDOR PÚBLICO	Pessoa física com vínculo funcional com a Administração, seja efetivo, seja comissionado.
AGENTE PÚBLICO	Pessoa física com vínculo não-funcional com a Administração. Os casos classificados nesta categoria remetem a denúncias apresentadas por Presidente do Conselho Municipal de Saúde.
DEPUTADO ESTADUAL	Pessoa física ocupante de cargo político no legislativo estadual.
VEREADOR	Pessoa física ocupante de cargo político no legislativo municipal.
PREFEITO MUNICIPAL	Pessoa física ocupante de cargo político no executivo municipal. Também estão incluídos os que já ocuparam o cargo político anteriormente.
CONSELHEIRO TCEES	Pessoa física ocupante de cargo vitalício de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.
AGENTES POLÍTICOS	Mais de uma pessoa física que ocupavam funções distintas entre os grupos anteriores.
LICITANTE	Pessoa física ou jurídica cuja identificação permitiu inferir que tinha interesse no edital objeto da denúncia ou representação.
CONTRATADA	Pessoa física ou jurídica vinculada à Administração por meio de algum acordo negocial.
ENTIDADES COLETIVAS	Pessoas jurídicas promotoras de interesses de grupos. São os casos de cooperativas, federação de servidores, sindicatos, associações, dentre outros.

CÂMARA MUNICIPAL	Poder legislativo municipal, atuando por meio de comissão parlamentar de inquérito ou por meio de deliberação coletiva de seus membros.
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	Órgão federal encaminhando matéria previdenciária.
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	Órgão interno ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com autonomia funcional, utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento.
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL	Órgão externo ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento.
TCEES	Órgão exercente de controle externo do Estado e Municípios do Espírito Santo, utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento.
TCU	Órgão exercente de controle externo da União utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento.
ÓRGÃO JUDICIAL	Órgão exercente de jurisdição utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento. Aqui estão incluídos todos os órgãos do poder judiciário, estadual, federal, comum ou especial.
ORGÃO POLICIAL	Órgão exercente da atividade de polícia ostensiva ou polícia judiciária utilizando do dever de representar as irregularidades ou ilegalidades que teve conhecimento.

Fonte: autor.

3.4 ANÁLISES:

Selecionados os dados e agrupados em relação às variáveis qualitativas estabelecidas, serão utilizadas duas técnicas para análise.

A primeira é típica da etapa quantitativa da pesquisa, denominada análise

de correspondência. Trata-se de inferências obtidas por meio de uma matriz de probabilidades, buscando identificar se na tabela de contingência uma ou mais variáveis possuem importância relativa para aquela coluna ou linha.

A Análise de Correspondência é uma técnica descritiva e exploratória da análise multivariada que permite obter uma representação gráfica multidimensional, por meio de mapas perceptuais das relações entre variáveis qualitativas, que, por sua vez, possibilita que as relações entre as variáveis sejam identificadas a partir de associações entre pontos-linhas e pontos-colunas. (MADEIRA et. al. 2011, p. 401)

A segunda técnica refere-se à etapa qualitativa, sendo denominada análise de conteúdo. Esta ferramenta é recurso metodológico que serve a muitos objetivos pois toma por base tudo aquilo transformado em texto. Sua aplicação se dá a amplos objetivos:

Em termos de aplicação, a análise de conteúdo permite o acesso a diversos conteúdos, explícitos ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado; implicação do contexto político nos discursos; exploração da moralidade de dada época; análise das representações sociais sobre determinado objeto; inconsciente coletivo em determinado tema; repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional; análise da comunicação cotidiana, seja ela verbal ou escrita, entre outros. (OLIVEIRA, 2008, p. 570)

Na visão de BARDIN (2011) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que visa obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção das mensagens.

Adotando a perspectiva *bardiniana* sobre as etapas de uma análise de conteúdo, a primeira, intitulada de pré-análise, refere-se à sistematização. Tal fase envolve tanto a seleção de documentos, quanto a formulação de hipóteses para auxílio das fases posteriores.

A segunda etapa trata da exploração do material ou codificação. Por meio da codificação dos argumentos explicitados, pode-se categorizar os casos em que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidiu por não admitir as

demandas externas oriundas do controle social. A seleção das categorias levou em consideração os ensinamentos de OLIVEIRA (2008, p. 573): “[...] as *categorias empíricas devem ter alguns atributos que definem a sua qualidade, em termos de expressão dos significados contidos no texto*”.

Por fim, a terceira etapa é a análise de conteúdo das categorias elencadas na etapa anterior.

4. RESULTADOS

4.1 ETAPA QUANTITATIVA:

Neste tópico serão realizadas as análises de natureza quantitativa, envolvendo abordagens estatísticas e correlacionais.

4.1.1 DIAGNÓSTICO

Para o panorama geral, foram levantadas as informações sobre cada variável, considerada isoladamente.

Primeiramente, analisou-se os processos quanto ao tipo de decisão exarada pelos órgãos julgadores do TCEES. Obtendo-se o seguinte:

TABELA 2: Frequência da variável DECISÃO

DECISÃO	NÚMERO	PERCENTUAL
Não conhecimento	131	28,79%
Improcedência	124	27,25%
Procedência	123	27,03%
Extinção do processo sem julgamento do mérito	72	15,82%
Prescrição	5	1,10%
TOTAL	455	100%

Fonte: autor

Os dados trazem três principais grupos de processos: a) processo que não são conhecidos; b) processos que são improcedentes por não haver confirmação dos indícios de irregularidades ou ilegalidades objetos das denúncias e representações; c) processos que são procedentes.

A primeira conclusão é que a maioria dos processos de denúncia e representação sequer são conhecidos pelo Tribunal. Ou seja, a maioria dos casos não possuem os requisitos formais para que seja procedida a análise do indício apontado. Além disso, o segundo maior grupo refere-se aos processos

que mesmo tendo os requisitos mínimos, o objeto alegado não apresentava uma violação à norma.

A segunda conclusão é que somando os grupos de 'não conhecimento', 'improcedência' e 'extinção do processo sem julgamento de mérito' obtém-se a porcentagem de 71,86% dos processos sem que a irregularidade tenha sido analisada ou confirmada. Assim, há um custo para movimentação da estrutura do Tribunal de Contas, sem que haja efetiva confirmação de irregularidades, o que ocorre somente em 27,03% dos casos.

Focando na variável sobre as unidades gestoras, verifica-se que as quinze unidades mais denunciadas ou representadas foram:

TABELA 3: Frequência da variável UNIDADE GESTORA

UNIDADE GESTORA	NÚMERO DE PROCESSOS	PERCENTUAL
Estado	46	10,11%
Vila Velha	23	5,05%
Marataízes	23	5,05%
Administração Indireta Estadual	23	5,05%
Serra	21	4,62%
Vitória	21	4,62%
Cariacica	21	4,62%
Rio Bananal	18	3,96%
Linhares	16	3,52%
Barra de São Francisco	15	3,30%
Presidente Kennedy	12	2,64%
Itapemirim	10	2,20%
Aracruz	9	1,98%
João Neiva	9	1,98%
Apiacá	8	1,76%
Outras	180	39,54%
TOTAL	455	100%

Fonte: autor

As informações sobre as unidades e o respectivo número de representações e denúncia, que cada uma recebeu, não permitiu identificar padrão para que fosse concluída alguma correlação entre tamanho do ente, receita anual ou número de habitantes.

Não causa estranheza o Estado e sua administração indireta figurarem como unidades com maior frequência de processos, nem os municípios da Região Metropolitana de Vitória, como Serra, Vila Velha e Cariacica.

Ocorre que, o fato de municípios como Marataízes, Rio Bananal, Barra de São Francisco, João Neiva e Apiacá também figurarem como unidades com maior número de processos, não permite concluir por algum padrão, considerando as variáveis levantadas.

É possível que com o levantamento de outros dados se atinja alguma correlação, mas tais dados não estão dentre aqueles levantados neste trabalho, de modo que se entendeu melhor reduzir a importância dada à esta variável, para fins de aprofundamento da análise, deixando somente as informações de frequência relativa para fins de panorama geral.

Dando sequência ao diagnóstico, procedeu-se à análise de dados referente aos “Interessados” que foram os demandantes dos processos de denúncia e representação, perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

TABELA 4: Frequência da variável INTERESSADO

INTERESSADO	NÚMERO	PERCENTUAL
Pessoa Jurídica Vinculada	147	32,31%
Pessoa Física Vinculada	125	27,47%
Pessoa Física Desvinculada	90	19,78%
Órgão Público	79	17,36%
Pessoa Jurídica Desvinculada	13	2,86%
Não Identificado	1	0,22%
TOTAL	455	100%

Fonte: autor

Da tabela pode-se inferir que mais da metade das representações e denúncias analisadas pelo Tribunal decorrem de pessoas que possuem algum tipo de vinculação ou expectativa de vinculação com a Administração. Já as

pessoas que não possuem vinculação, jurídicas ou físicas, representam aproximadamente 23% dos processos.

Por fim, aproximadamente um quinto dos processos tramitados na Corte tem como origem outros órgãos públicos, no exercício do dever funcional de encaminhar indícios de irregularidade ou ilegalidade, bem como os casos de controle institucional.

Aprofundando a análise a análise da variável “interessados” em relação à sua qualificação buscou-se verificar a origem dos processos obtendo-se os seguintes dados:

TABELA 5: Frequência da variável QUALIFICAÇÃO

QUALIFICAÇÃO	NÚMERO	PERCENTUAL
Licitante	130	28,57%
Cidadão	67	14,73%
Vereador	51	11,21%
Ministério Público de Contas	39	8,57%
Prefeito Municipal	30	6,59%
Servidor Público	26	5,71%
Identidade Preservada	26	5,71%
Entidades Coletivas	24	5,27%
Ministério Público Estadual	15	3,30%
Contratada	12	2,64%
Outros	35	7,69%
TOTAL	455	100%

Fonte: autor

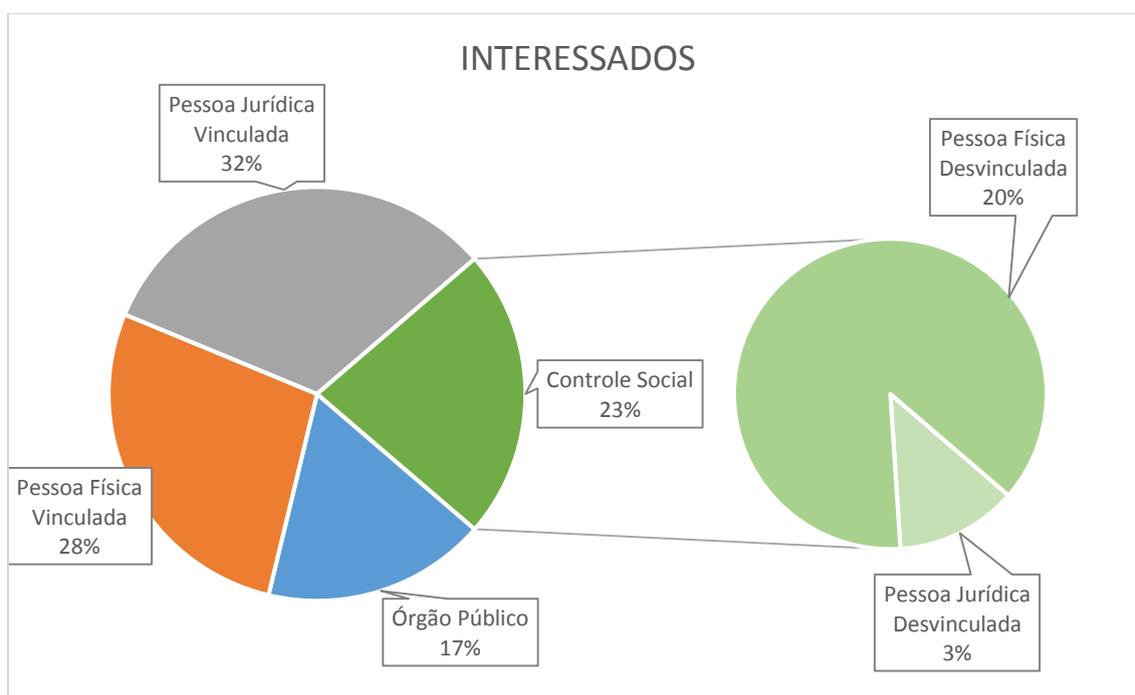
Verificamos que a maior demanda das representações e denúncias se refere à matéria de licitações, tendo em vista que o maior número de ingressantes são empresas requerendo análise sobre certames licitatórios.

Também é de destaque o dado de que Vereadores e Prefeitos, em conjunto, representam 17,8% dos casos demandados ao Tribunal. Vale informar que tais demandas não se confundem com os pedidos de informação e fiscalização que é conferido constitucionalmente aos poderes legislativos,

órgãos titulares do controle externo.

Em análise descritiva dos dados apresentados na TABELA 1, juntamente com o arcabouço teórico de controle social, aquele realizado por pessoas estranhas ao aparelho administrativo (Bitencourt e Beber 2015), verifica-se no gráfico a seguir o percentual deste controle nos processos analisados na amostra:

FIGURA 1: Representação gráfica dos interessados



Fonte: autor

Da figura 1 verifica-se que menos de 25% das denúncias e representações finalizadas em 2017 decorreram de efetivo controle social, originados de pessoas jurídicas e físicas consideradas desvinculadas à Administração.

Dos 103 casos agrupados no controle social, foram analisados os tipos de decisão prolatadas pelos órgãos julgadores da Corte capixaba de contas.

TABELA 6: Decisões em sede de controle social

DECISÃO NOS CASOS DE CONTROLE SOCIAL	NÚMERO	PERCENTUAL
Não conhecimento	44	42,72%
Procedência	26	25,24%
Improcedência	17	16,50%
Extinção do processo sem julgamento do mérito	13	12,62%
Prescrição	3	2,91%
TOTAL	103	100%

Fonte: autor

Analisando os resultados, verifica-se que o exercício do controle social no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo gerou processos em que houve a confirmação de irregularidades ou ilegalidades na gestão em 25% dos casos.

TABELA 7: Decisões em sede de controle social, em relação ao total

DECISÃO NOS CASOS DE CONTROLE SOCIAL (em relação ao total)	NÚMERO	PERCENTUAL
Não conhecimento	44	9,67%
Procedência	26	5,71%
Improcedência	17	3,74%
Extinção do processo sem julgamento do mérito	13	2,86%
Prescrição	3	0,66%
Casos não classificados como controle social	352	77,36%
TOTAL	455	100%

Fonte: autor

Pondera-se que, na especificação da análise das decisões do Tribunal proferidas em sede de representação e denúncia, finalizadas no exercício de 2017, conclui-se que o controle social foi exercido em 23% dos casos, tendo êxito na identificação de irregularidades e ilegalidades em 5,71%, que foram os 26 casos de procedência.

4.1.2 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA

A análise de correspondência é técnica utilizada para identificar as

relações existentes entre as variáveis objeto de estudo. Tomando por base os dados originais, é possível elaborar uma tabela de contingência envolvendo duas ou mais variáveis, de modo que se identifica as principais associações entre elas.

Assim, tendo em vista a intenção de se aprofundar no estudo do julgamento final das demandas externas apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, optou-se pela análise de correspondência entre as variáveis: “decisão”, “interessado” e “qualificação”.

Duas foram as associações analisadas, sendo a primeira: variável “decisão” com a variável “interessado”, e a segunda: variável “decisão” com a variável “qualificação”.

4.1.2.a – Variáveis: decisão e interessado:

Na tabela abaixo, se verifica a primeira análise de correspondência, considerando o percentual das frequências associadas, sendo que estão preenchidas com cor as células que contém as maiores ocorrências. Vale ressaltar que esta tabela contempla os 454 processos de representação e denúncia.

TABELA 8: Correspondência entre variáveis DECISÃO e INTERESSADO

DECISÃO	INTERESSADO					TOTAL
	Órgão Público	Pessoa Física Desvinculada	Pessoa Física Vinculada	Pessoa Jurídica Desvinculada	Pessoa Jurídica Vinculada	
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO	2,0%	2,9%	5,3%	0,0%	5,5%	15,7%
IMPROCEDÊNCIA	5,3%	3,1%	5,7%	0,7%	12,6%	27,4%
NÃO CONHECIMENTO	2,0%	8,4%	9,9%	1,3%	7,3%	28,9%
PRESCRIÇÃO	0,4%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
PROCEDÊNCIA	7,7%	4,8%	6,6%	0,9%	7,0%	27,0%
TOTAL	17,4%	19,8%	27,5%	2,9%	32,4%	100,0%

Fonte: autor

Próprio da análise de correspondência, inicia-se a análise pelas linhas, ou seja, tendo por foco a variável “decisão”. Como já apresentado no diagnóstico, as decisões mais proferidas pelo TCE/ES são de não conhecimento, procedência ou improcedência das demandas. Considerando as porcentagens, destaca-se:

- a) Os casos de improcedência das pessoas jurídicas vinculadas;
- b) Os casos de não conhecimento das pessoas físicas vinculadas;
- c) Os casos de não conhecimento das pessoas físicas desvinculadas;
- d) Os casos de procedência dos órgãos públicos;

Para uma análise quantitativa mais aprofundada, é possível se extrair a porcentagem de cada tipo de decisão, tomando por referência a variável interessado, ou seja, uma análise de frequência relativa para cada coluna da tabela. Para melhor visualização dos quatro casos destacados anteriormente, optou-se pela coloração das células correspondentes.

TABELA 9: Frequência relativa da variável INTERESSADO, em correspondência à variável DECISÃO

DECISÃO	INTERESSADO									
	Órgão Público		Pessoa Física Desvinculada		Pessoa Física Vinculada		Pessoa Jurídica Desvinculada		Pessoa Jurídica Vinculada	
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO	9	11,39%	13	14,44%	24	19,20%	0	0,00%	25	17,01%
IMPROCEDÊNCIA	24	30,38%	14	15,56%	26	20,80%	3	23,08%	57	38,78%
NÃO CONHECIMENTO	9	11,39%	38	42,22%	45	36,00%	6	46,15%	33	22,45%
PRESCRIÇÃO	2	2,53%	3	3,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
PROCEDÊNCIA	35	44,30%	22	24,44%	30	24,00%	4	30,77%	32	21,77%
TOTAL	79	100,00%	90	100,00%	125	100,00%	13	100,00%	147	100,00%

Fonte: autor

Analisando cada grupo de decisão em separado, inicia-se com os casos

de não conhecimento. Tomando por base essa linha e comparando com cada grupo de interessados pode-se concluir que a probabilidade de as demandas externas não serem analisadas é expressiva quando se trata de pessoas físicas vinculadas, pessoas físicas desvinculadas e pessoas jurídicas desvinculadas, além de ser a segunda maior percentagem nos casos de pessoas jurídicas vinculadas. Porém, quando se trata de órgão público demandante, o não conhecimento representa uma das menores probabilidades.

O que se verifica é que os casos de não conhecimento representam as maiores probabilidades nos casos de pessoas físicas vinculadas (36%), pessoas físicas desvinculadas (42,22%) e pessoas jurídicas desvinculadas (46,15%). Porém esse valor cai pela metade quando se trata de pessoas jurídicas vinculadas (22,45%) e para um quarto quando se trata de órgão público (11,39%).

Suposições que podem ser levantadas é no sentido de que pessoas físicas vinculadas e desvinculadas são mal assessoradas juridicamente, ou não assessoradas, de modo que suas demandas sequer ultrapassam os requisitos mínimos para admissibilidade. O mesmo se dá com as pessoas jurídicas desvinculadas.

Já as pessoas jurídicas vinculadas formam grupo que tem vínculo ou expectativa de vínculo com a Administração, como licitantes e contratados, de modo que é provável possuírem apoio jurídico próprio ou contratado para que ultrapassem a fase de conhecimento da demanda.

Por fim, os processos iniciados por órgãos públicos são aqueles que foram elaborados por outras entidades de controle, que tendo ou não apoio técnico-jurídico próprio, possuem colaboradores que têm conhecimento de

processo administrativo e conseguem facilmente ultrapassar o juízo admissional da demanda.

O segundo grupo de decisões analisadas refere-se aos casos de procedência. Corroborando ao exposto anteriormente sobre a capacidade técnica dos órgãos públicos demandantes, verifica-se que esse grupo possui a maior porcentagem de procedência (44,3%). Assim, além de ser o grupo de interessados com menor porcentagem de não conhecimento, os órgãos públicos possuem a maior assertividade quanto à apresentação de irregularidades ao TCE/ES.

Ressalta-se que já era esperado desse grupo tais porcentagens, tendo em vista a noção administrativa e processual que as pessoas que trabalham nesses órgãos possuem, bem como as ferramentas próprias que possuem para identificação de situações de possível irregularidade.

A procedência é, relativamente, a segunda maior porcentagem para as pessoas jurídicas desvinculadas (30,77%), as pessoas físicas vinculadas (24%) e as pessoas físicas desvinculadas (24,44%). O que se infere é que sendo admitida a demanda, desses grupos, a probabilidade é que elas sejam assertivas na identificação de situações irregulares.

Por fim, resta a análise da porcentagem da procedência das demandas apresentadas pelas pessoas jurídicas vinculadas (21,77%). Causa estranheza o resultado obtido, considerando que se sugeriu anteriormente que esse grupo possuiria aconselhamento técnico-jurídico. Mesmo tendo um dos menores percentuais de não conhecimento, ou seja, mesmo tendo a maioria de suas demandas analisadas quanto ao mérito, o percentual de procedência é inferior ao dos outros grupos.

A baixa assertividade do grupo de pessoas jurídicas vinculadas dá a entender que suas demandas são, em maioria, aventuras jurídicas, dada a sua incapacidade de identificar situações que contenham efetiva irregularidade.

Corrobora essa alegação o fato de os casos de improcedência do grupo de pessoas jurídicas vinculadas ser muito superior a todos os outros grupos, equivalendo a 38,78% dos casos. Ou seja, independente da análise sobre o juízo de admissibilidade, a maioria das demandas apresentadas por este grupo sequer representa uma irregularidade.

Dando continuidade aos casos de improcedência, verifica-se que o segundo grupo com maior percentagem é o dos órgãos públicos (30,38% dos casos), seguido pelas pessoas jurídicas desvinculadas (23,08%) e pessoas físicas vinculadas (20,8%).

Por fim, o grupo com a menor percentagem de improcedência é o das pessoas físicas desvinculadas, representando 15,56% das suas demandas. Isso demonstra que mesmo não possuindo capacidade técnico-jurídica suficiente para o conhecimento das suas demandas, quando ultrapassam tal fase, em poucos eventos não demandam fatos que contém irregularidade.

4.1.2.b – Variáveis: decisão e qualificação:

A segunda correspondência envolveu os tipos de decisão prolatadas pelo TCE/ES e a variável “qualificação”. Tal variável, conforme já explicitado, é uma subdivisão do grupo “interessado”, uma subclassificação considerando características personalistas do demandante.

Vale ressaltar que no item 3.3 desta pesquisa foram apresentadas 20 qualificações, de modo que para esta análise serão selecionadas oito. O

fundamento para tal seleção é que esses oito elementos representam 317 casos do total de 454, equivalendo a aproximadamente 70% da amostra. A tabela seguinte apresenta a frequência de demandas de cada qualificação.

TABELA 10: 5 maiores grupos da variável QUALIFICAÇÃO

QUALIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Licitante	130	28,57%
Cidadão	67	14,73%
Vereador	51	11,21%
Ministério Público de Contas	39	8,57%
Prefeito Municipal	30	6,59%
TOTAL	317	69,67%

Fonte: autor

Com base nessas informações, procedeu-se à correspondência com as decisões, de modo que se obteve a tabela de contingência seguinte. Da mesma forma a que se procedeu na primeira análise, adotou-se a coloração das células que apresentam maior número de casos.

TABELA 11: Correspondência entre variáveis DECISÃO e QUALIFICAÇÃO

DECISÃO	QUALIFICAÇÃO					TOTAL
	CIDADÃO	LICITANTE	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	PREFEITO MUNICIPAL	VEREADOR	
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO	3,5%	7,6%	0,9%	4,1%	1,9%	17,98%
IMPROCEDÊNCIA	3,8%	16,4%	4,7%	1,3%	3,5%	29,65%
NÃO CONHECIMENTO	8,2%	7,6%	0,6%	3,2%	4,1%	23,66%
PRESCRIÇÃO	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,32%
PROCEDÊNCIA	5,7%	9,5%	5,7%	0,9%	6,6%	28,39%
TOTAL	21,14%	41,01%	12,30%	9,46%	16,09%	100,00%

Fonte: autor

Da análise pormenorizada, verifica-se que há uma alteração nos tipos de decisão emitidas. Primeiramente, o grupo de não conhecimento torna-se o terceiro de maior ocorrência, o grupo de procedência se torna a segunda maior

ocorrência e a maioria dos casos é a improcedência das demandas.

Dos 317 casos verificados, são destaques: a improcedência das demandas de licitantes (16,4%); a procedência das demandas de licitantes (9,5%); e o não conhecimento das demandas encaminhadas pelos cidadãos (8,2%).

Para uma análise quantitativa mais aprofundada, é possível se extrair a percentagem de cada tipo de decisão, tomando por referência a variável qualificação, ou seja, uma análise de frequência relativa para cada coluna da tabela. Para melhor visualização dos três casos destacados anteriormente, optou-se pela coloração das células correspondentes.

TABELA 12: Frequência relativa da variável QUALIFICAÇÃO, em correspondência à variável DECISÃO

DECISÃO	QUALIFICAÇÃO									
	CIDADÃO		LICITANTE		MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS		PREFEITO MUNICIPAL		VEREADOR	
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO	11	16,42%	24	18,46%	3	7,69%	13	43,33%	6	11,76%
IMPROCEDÊNCIA	12	17,91%	52	40,00%	15	38,46%	4	13,33%	11	21,57%
NÃO CONHECIMENTO	26	38,81%	24	18,46%	2	5,13%	10	33,33%	13	25,49%
PRESCRIÇÃO	0	0,00%	0	0,00%	1	2,56%	0	0,00%	0	0,00%
PROCEDÊNCIA	18	26,87%	30	23,08%	18	46,15%	3	10,00%	21	41,18%
TOTAL	67	100%	130	100%	39	100%	30	100%	51	100%

Fonte: autor

Conforme apontado, as decisões de improcedência são as mais numerosas quando se tem por base a variável qualificação. Sobre a estas decisões tem-se que os licitantes e o Ministério Público de Contas apresentam taxa elevada de improcedência, respectivamente 40% e 38,46% das demandas apresentadas por cada um.

Os outros elementos apresentaram relativamente valores inferiores para improcedência: cidadão (17,91%), prefeito municipal (13,33%) e vereador (21,57%).

Analisando a procedência das demandas, verifica-se que o Ministério Público de Contas apresenta o maior percentual (46,15%) seguido pelos vereadores (41,18%). Os outros grupos apresentam valores relativamente menores: cidadão (26,87%), licitante (23,08%) e prefeito municipal (10%).

Por fim, tem-se os casos de não conhecimento, nos quais os cidadãos figuram como maior percentual relativo (38,81%), seguidos por prefeito municipal (33,33%). Os outros elementos são, em sequência: vereador (25,49%), licitantes (18,46%) e Ministério Público de Contas (5,13%).

Analisando em conjunto todas estas informações e levando em consideração os casos de maiores frequências, estabelecidas na TABELA 10, é possível apresentar algumas conclusões.

O grupo de licitantes é o grupo que mais demanda o TCE/ES, sendo que mais de 80% perpassa o juízo de admissibilidade adentrando no mérito. Porém, sua assertividade é baixa, já que os casos de procedência (23,08%) representam pouco mais da metade dos casos de improcedência (40%).

Com base nisso, pode-se influir que as demandas dos licitantes na maioria das vezes representam movimentação do órgão de controle externo sem que haja uma assertiva apresentação de irregularidades.

O segundo grupo de maior demanda são os cidadãos que, em sua maioria, não ultrapassam o juízo de admissibilidade. Quando ultrapassada essa fase inicial, tal grupo apresenta uma maior percentagem de procedência do que improcedência, numa fração de três partes para procedência e duas para

improcedência.

Os vereadores representam um grupo demandante que possui porcentagem de procedência (41,18%) próxima dobro das improcedências (21,57%). Mesmo assim, apresentam a terceira maior porcentagem de não conhecimento de suas demandas, na fração de $\frac{1}{4}$.

Em seguida tem-se o Ministério Público de Contas, cujas demandas são em sua grande maioria conhecidas, já que o não conhecimento refere-se a apenas 5,13% dos casos. Porém, verifica-se que os casos de procedência são superiores (46,15%), mas próximos, aos casos de improcedência (38,46%). Em uma fração, obter-se-ia em um total de 11 partes, 6 partes de procedência e 5 de improcedência.

Por fim, os demandantes qualificados como prefeitos municipais foram os únicos que apresentaram como maior porcentagem a extinção do processo sem a resolução do mérito (43,33% dos casos). A segunda decisão que mais ocorre para tal grupo é o não conhecimento, representando um terço dos casos (33,33%). Quando se trata da análise de mérito, os casos de improcedência (13,33%) representam valores próximos, mas superiores aos casos de procedência (10%).

4.1.3 COMPARAÇÃO DE CONTROLES

A última análise a ser realizada refere-se à comparação das decisões oriundas de um controle social com as decisões oriundas de outros tipos de controle formais.

Conforme já explicitado no diagnóstico do item 4.1.1 deste trabalho,

classificou-se como controle social aquele cujo interessado não possuía vinculação ou expectativa de vinculação com a Administração Pública, são os casos de pessoa física desvinculada e pessoa jurídica desvinculada.

Fazendo uma separação entre os grupos da variável “interessados” obtém-se a divisão entre o controle oficial, decorrente de obrigação legal ou de interesses decorrente da vinculação ou expectativa de vinculação do demandante em relação à Administração, e controle social que contém os demandantes desvinculados com a Administração. Dessa forma, é possível estabelecer a seguinte tabela de contingência.

TABELA 13: Comparação de controles oficial e social considerando a correlação entre as variáveis DECISÃO e INTERESSADO.

DECISÃO	INTERESSADO								
	CONTROLE OFICIAL				CONTROLE SOCIAL				
	Órgão Público	Pessoa Física Vinculada	Pessoa Jurídica Vinculada	TOTAL		Pessoa Física Desvinculada	Pessoa Jurídica Desvinculada	TOTAL	
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO	9	24	25	58	16,52%	13	0	13	12,62%
IMPROCEDÊNCIA	24	26	57	107	30,48%	14	3	17	16,50%
NÃO CONHECIMENTO	9	45	33	87	24,79%	38	6	44	42,72%
PRESCRIÇÃO	2	0	0	2	0,57%	3	0	3	2,91%
PROCEDÊNCIA	35	30	32	97	27,64%	22	4	26	25,24%
TOTAL	79	125	147	351	100,00%	90	13	103	100,00%

Fonte: autor

Tal comparação permite inferir quantitativamente que os dois grupos de controle possuem divergência quanto à decisão recebida para suas demandas. Seguindo as análises anteriores, compara-se os casos de não conhecimento, procedência e improcedência.

Verifica-se que o controle social possui maior dificuldade para ultrapassar

essa etapa inicial de admissibilidade. Em 42,72% das demandas, o TCE/ES emite juízo negativo de conhecimento, porém, no controle oficial, tais casos perfazem uma fração menor, representando um percentual de 24,79%.

Passada essa etapa, a assertividade do controle social é muito superior ao outro controle. Isso se dá considerando que o percentual dos casos de procedência é semelhante: controle oficial, 27,64%; controle social 25,24%. Porém, os casos de improcedência são muito destoantes.

O controle social tem improcedência somente nos 16,50% das demandas, ao passo que o controle oficial apresenta percentual de 30,48%.

Assim, a etapa de admissibilidade da demanda representa um entrave ao controle social, que merece aprofundamento na segunda etapa de análise dos dados, principalmente considerando sua assertividade em relação à procedência das irregularidades que são representadas e denunciadas ao TCE/ES.

4.2 ETAPA QUALITATIVA

Neste tópico serão realizadas as análises de natureza qualitativa, envolvendo abordagens de conteúdo, com base na metodologia de Bardin (2011).

A análise pretendida neste ponto refere-se exclusivamente aos casos em que o TCE/ES deixa de admitir a denúncia ou representação. Dessa forma, verificando os dispositivos dos acórdãos, foram excluídos da análise todos aqueles em que a Corte ultrapassava a análise de admissibilidade e adentrava nas próximas fases.

Assim, a amostra obtida foram 131 documentos nos quais o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em 2017, emitiu deliberação no sentido de

não conhecer a denúncia ou representação.

Nestes documentos procedeu-se à exploração do material utilizando-se o software NVIVO12, de forma que todos os acórdãos foram codificados considerando as hipóteses elencadas. Por meio da codificação dos argumentos explicitados, pode-se categorizar os casos em que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo decidiu por não admitir as demandas externas oriundas do controle social. Foi obtida a seguinte tabela considerando a codificação:

TABELA 14: Codificação e frequência das decisões.

CODIFICAÇÃO (NÓS)	FUNDAMENTAÇÃO	CONTAGEM
Indícios de Provas	Inciso III, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	86
Elementos de convicção	Inciso II, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	40
Interesse subjetivo	Interpretação jurídica e art. 101 da Lei Orgânica do TCE/ES	35
Qualificação da parte	Inciso IV e V, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	31
Competência de outro órgão público	Caput do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	26
Requisitos genéricos	Especificação genérica de todos os requisitos legais do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	10
Clareza	Inciso I, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCEES	6

Fonte: autor

Ressalva-se que em diversos acórdãos foram encontrados mais de um nó (codificação), bem como em alguns acórdãos foi possível encontrar mais de uma expressão para um mesmo código. Assim, a contagem das codificações é superior ao número de acórdãos analisados.

Isso se dá considerando que os requisitos de admissibilidade não são excludentes e podem ser concorrentes na análise. Assim, o não conhecimento das denúncias e representações pode se dar somente por um argumento ou por

mais de um.

4.2.1 CASOS DE INTERESSE SUBJETIVO

Com base nas informações exibidas na TABELA 14, optou-se por selecionar a fundamentação relativa ao “interesse subjetivo”. Isso porque essa estrutura argumentativa sempre foi utilizada sem a existência de legislação específica sobre o tema.

Vale ressaltar que a Lei Complementar Estadual nº 902/2019 passou a prever a vedação de representação em face de licitações, atos e contratos, cujo fundamento seja o amparo de direito subjetivo do representante. É o que se depreende da alteração acostada no art. 101 da Lei Orgânica do TCE/ES.

Mesmo assim, tal previsão não existia na época de prolação dos acórdãos estudados e é de aplicação restrita aos casos de representação em face de licitação, ato e contrato.

Tal categoria foi utilizada para a terceira etapa da análise de conteúdo de Bardin, já que sua fundamentação decorre mais de discurso argumentativo construtivo do que a assunção objetiva de fato à norma.

Assim, a etapa de análise, restringe-se aos 35 casos em que para não promover a análise de uma denúncia e representação foi apresentado como fundamento a existência de interesse subjetivo.

Dentre as inúmeras possibilidades que a análise de conteúdo permite, utilizando do software NVIVO, optou-se por verificar a frequência das palavras mais utilizadas dentre a temática codificada.

Em razão do software não permitir a exclusão de palavras cum função sintática adjetiva, adverbial, preposicional, dentre outras que sozinhas não

trazem sentido, como “não”, “que”, “por”, “de”, optou-se pela verificação da frequência de palavras com mais de 5 letras.

Obteve-se a seguinte tabela, considerando as 20 palavras com maior frequência:

TABELA 15: As 20 palavras de maior frequência

PALAVRA	EXTENSÃO	CONTAGEM
contas	6	31
interesse	9	31
tribunal	8	23
representante	13	22
competência	11	19
privado	7	14
corte	5	13
público	7	13
desta	5	12
representação	13	12
matéria	7	11
presente	8	11
empresa	7	10
particular	10	10
tutela	6	10
trata	5	9
análise	7	7
denunciante	11	7
interesses	10	7

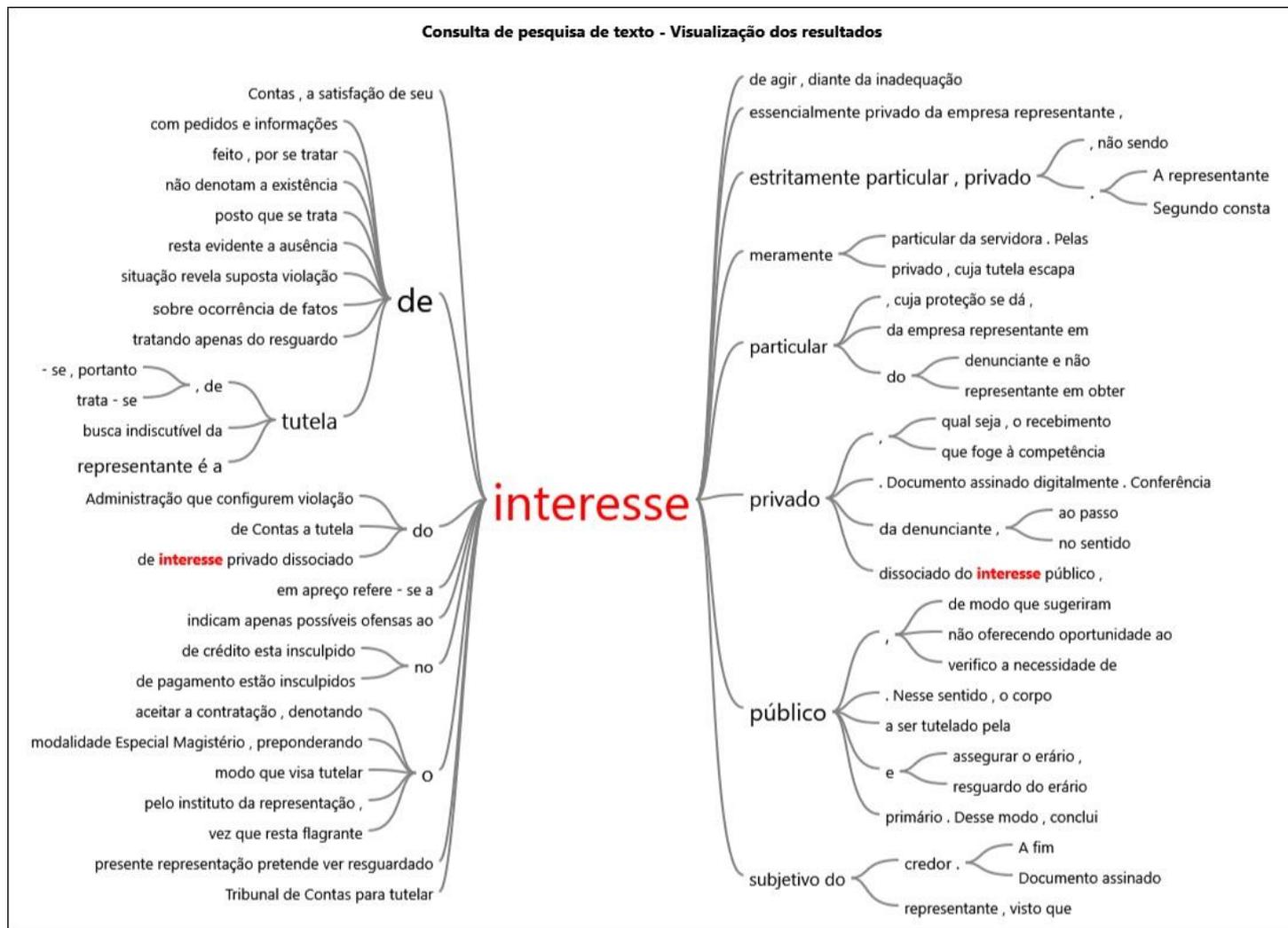
Fonte: autor

Observa-se que das primeiras palavras, não são exclusivas da temática como as que se referem ao próprio órgão ou à figura daquele que encaminha a informação para análise: “tribunal”, “contas”, “representante”, “denunciante” e “corte”.

O que chama atenção é que das duas primeiras palavras mais frequentes, uma é “interesse”, de modo que se confirma a categorização metodológica adotada, já que se está analisando o fenômeno do interesse subjetivo como

tomando por base a expressão “interesse”. Assim, são retornadas as expressões que a precedem, bem como as que a antecedem, de forma a ser criada o seguinte diagrama:

FIGURA 3: Diagrama em árvore da palavra INTERESSE



Fonte: autor

A análise das expressões que são antecedentes reflete a atuação da Corte de Contas no que tange ao seu dever constitucional de tutelar, resguardar, apurar violações e fatos. Porém, já nestas expressões é possível verificar uma restrição contextual à tutela do interesse privado pelo órgão de controle externo.

É o que se pode observar em expressões como: “de interesse privado

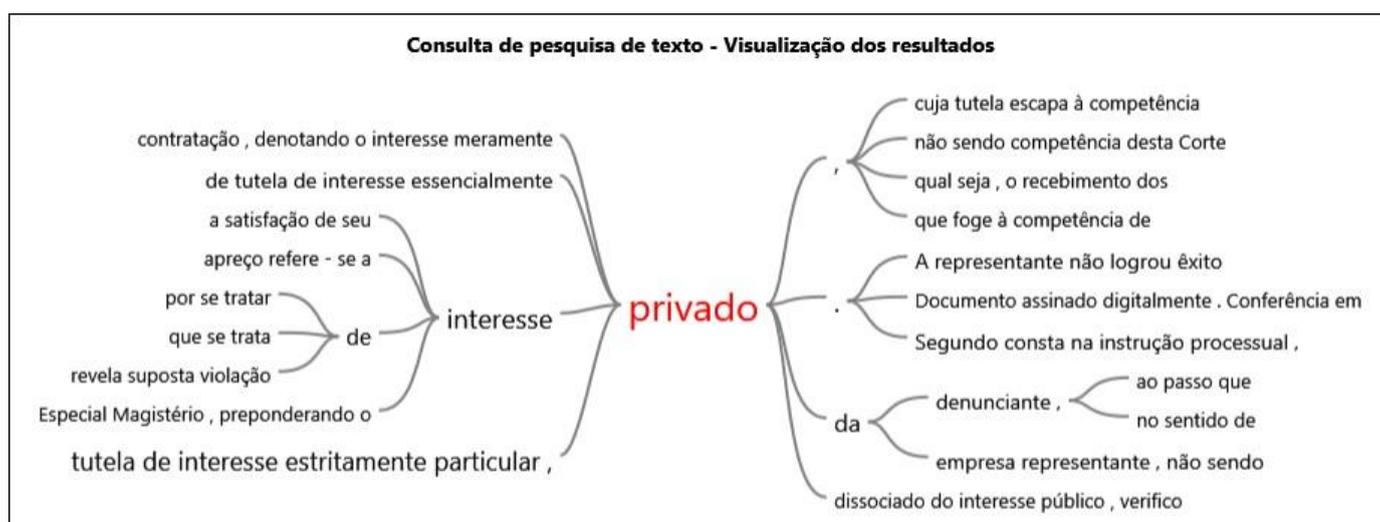
dissociado”, “indicam apenas possíveis ofensas ao interesse privado” e “busca indiscutível da tutela de interesse particular”

Quando se analisa os termos consequentes da expressão pode-se observar construções que denotam um contexto de exclusividade do interesse privado do representante ou denunciante, desconexo do interesse público fundante do controle social.

É o que se verifica das expressões: “interesse essencialmente privado da empresa representante”; “interesse estritamente particular, privado”; “interesse meramente particular da servidora”; “interesse meramente privado, cuja tutela escapa”; “interesse privado da denunciante”; “interesse privado dissociado do interesse público”; “interesse subjetivo do credor”; e “interesse subjetivo do representante”.

Quando se verifica o signo “privado”, considerando o contexto desta expressão que denota uma qualificação do interesse, pode-se obter a seguinte árvore de palavras:

FIGURA 4: Diagrama em árvore da palavra PRIVADO



Fonte: autor

A análise de contexto do interesse “privado”, tem como antecedentes expressões que demonstram representações e denúncias com intenções diversas do controle social.

É o que se verifica de termos como “denotando o interesse meramente privado”; “de tutela de interesse essencialmente privado”, “a satisfação de seu interesse privado” e “tutela de interesse estritamente particular”.

O que se observa é que o interesse qualificado como privado sempre vem acompanhado de um advérbio de modo: estritamente, meramente, essencialmente. Em uma verificação semântica, o não conhecimento das denúncias e representações com base em interesse privado tem como característica adotar um intensificador, o advérbio, para enaltecer que naquele processo não foi possível identificar um mínimo interesse público.

E quando se analisados os termos consequentes da palavra privado, tem-se as fundamentações adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para o não conhecimento das denúncias e representações: “cuja tutela escapa à competência”; “não sendo competência desta Corte”; “que foge à competência”.

Da análise dos acórdãos, é possível verificar que o Tribunal de Contas, decide pelo não conhecimento nos casos de interesse privado, utilizando um advérbio de modo para exaltar essa característica, informando tal fato ser de competência constitucional de outro órgão, o Poder Judiciário.

Após a análise exploratória com categorização dos acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, verificou-se que além dos requisitos legais, a Corte deixa de conhecer processos de denúncia e representação fundamentando a existência exclusiva de interesse subjetivo do

denunciante/representante.

A partir desta categoria empírica, passou-se à análise de conteúdo das palavras “interesse” e “privado” por meio das árvores de palavras, obtidas no software de análise qualitativa NVIVO.

Verificou-se que os termos antecedentes e consequentes denotam um contexto de exclusividade da pretensão subjetiva. Conforme demonstrado, são utilizados advérbios antes da expressão “interesse privado” para dar intensificação e enaltecimento, bem como para contextualizar uma circunstância de inexistência de interesse público.

Como consequência, as denúncias e representações deixaram de ser conhecidas justificando que o interesse privado seria matéria de competência de outros órgãos que não o Tribunal de Contas, principalmente o judicial.

Em análise das competências constitucionais do TCE/ES Ihe são atribuídos o exercício do controle externo, em consonância ao Poder Legislativo, bem como demandas de controle social, afastadas as demandas que exprimem uma aparência social, mas na verdade refletem interesses privados e subjetivos de representantes e denunciante.

Tais informações, associadas à análise de contexto, considerando principalmente os motivos de não conhecimento das denúncias e representações, permite inferir que a análise de interesse estritamente privado mesmo não estando presente como requisito formal na Lei Orgânica e Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, possui larga utilização, baseada na interpretação lógico-sistemática da divisão de competências que a constituição estabelece para os poderes funcionarem de modo independente e harmônico entre si.

4.2.2 CASOS DE NÃO CONHECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Além da análise qualitativa dos casos de não conhecimento considerando uma interpretação jurídica de interesse subjetivo, foram subdivididos os casos em que há um controle social e os casos em que há controle de outro tipo.

Assim, considerando os 131 casos de não conhecimento, 44 são originados do grupo de interessados pessoas físicas desvinculadas e pessoas jurídicas desvinculadas, que compõem o grupo de controle social.

Os outros 87 processos de denúncia e representação foram encaminhados pelo grupo de pessoas físicas vinculadas, pessoas jurídicas vinculadas e órgãos públicos, que compõem um outro grupo de controle, podendo ser oficial-legal, político, dentre outros.

Dos 44 casos de não conhecimento decorrentes de um controle social, 2 tiveram como fundamento a não admissão considerando ser uma demanda que tinha por fundamento um interesse subjetivo do denunciante ou representante.

Assim, em 95% dos casos (42) de controle social que não ultrapassaram a fase de conhecimento, o fundamento utilizado foi o não cumprimento de requisitos legais. Em uma pré-análise verifica-se as seguintes frequências de argumentos:

TABELA 16: Codificação e frequência nos casos de não conhecimento

CODIFICAÇÃO (NÓS)	FUNDAMENTAÇÃO	CONTAGEM
Indícios de Provas	Inciso III, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	32
Qualificação da parte	Inciso IV e V, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	19
Elementos de convicção	Inciso II, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	16

Competência de outro órgão público	Caput do artigo 94 da Lei Orgânica do TCE/ES	8
Clareza	Inciso I, do artigo 94 da Lei Orgânica do TCEES	6

Fonte: autor

A estrutura argumentativa mais comum para o não conhecimento das denúncias e representações, encaminhadas por pessoas desvinculadas à Administração Pública, é a ausência de indícios de provas. Em termos resumidos, aqueles que noticiam indícios de irregularidades, objetos de controle externo, à Corte de Contas tem por dever apresentar um mínimo de comprovação daquilo que alega. Trata-se da obrigação de desincumbir-se de um ônus probatório.

A Lei Orgânica do TCE/ES estabelece como requisito objetivo para a admissibilidade das demandas externas a presença de indício de provas. Ocorre que a expressão é aberta, de modo que tal critério se torne de análise subjetiva pelo relator.

Da leitura da norma duas situações são identificáveis: os casos em que o denunciante/representante deixou de apresentar qualquer documentação anexa a título de indício de prova; os casos em que alguma documentação acompanha sua demanda.

Nos primeiros casos, não há análise subjetiva a ser feita, já que ocorreu o mero descumprimento do requisito legal. A norma exige uma atuação proativa do demandante. Antes de ser analisado se a documentação acostada é suficiente, ou se é indício de prova, exige-se que algo seja encaminhado juntamente com a denúncia/representação, justamente para evitar as aventuras jurídicas ou a provocação desnecessária do órgão de controle externo.

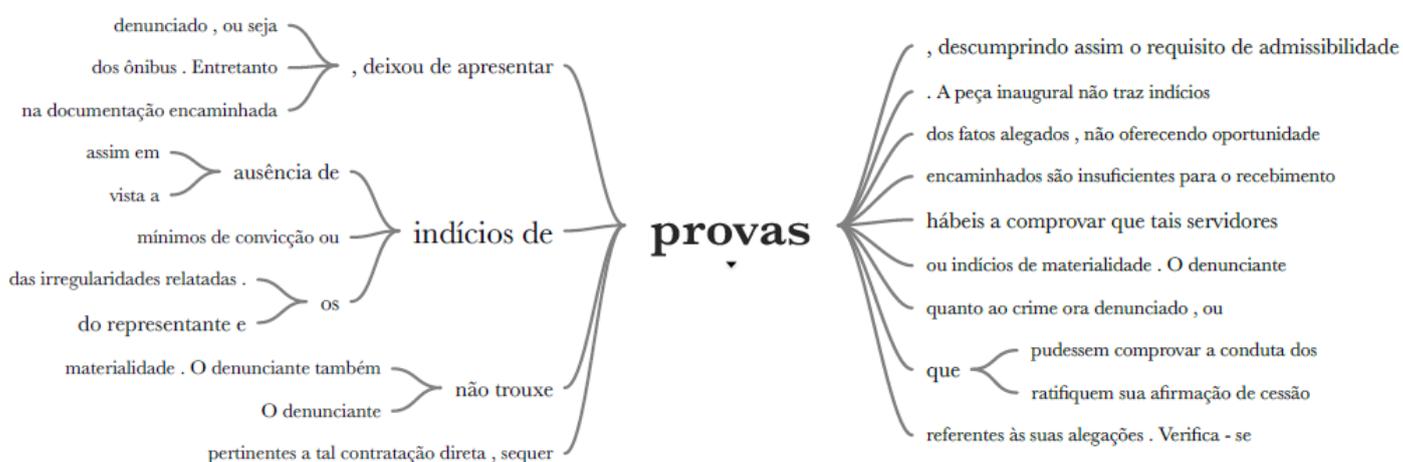
Assim, não há dúvidas de que não devem ser conhecidas as demandas desacompanhadas de alguma documentação anexa comprobatória. O relator, nessas situações fará um juízo de existência, verificando se há ou não indícios de prova.

Diferentes são os casos em que há documentações comprobatórias anexas. Isso porque para tais, exige-se do relator uma análise subjetiva se os documentos constituem indício de prova, ou seja, o relator fará um julgamento sobre a suficiência.

Quando há alguma documentação acompanhando a demanda, o relator irá considerar o ônus probatório que é atribuído ao demandante. Isso porque foi ultrapassada a fase da existência, mas ainda assim, é exigido daqueles que provocam o controle externo, que o façam de forma fundamentada, justamente para evitar o dispêndio de recursos públicos em processos desnecessários.

Passando para a análise de conteúdo das estruturas semânticas utilizadas nos acórdãos do TCE/ES, é possível se extrair a árvore de palavras contendo expressões anteriores e posteriores ao termo “provas”.

FIGURA 5: Diagrama em árvore da palavra PROVAS



Fonte: autor

O que se verifica é que o TCE/ES se deparou tanto com juízos de existência dos indícios de provas, como os juízos de suficiência dos indícios de provas.

O primeiro caso, mais fácil de identificar, tem como estruturas argumentativas as formulações: “denunciante não trouxe provas”; “deixou de apresentar provas”; e “deixou de apresentar provas dos fatos alegados”.

Já o caso da suficiência dos indícios ocorre em menos frequência. São casos em que o discurso utiliza expressões adjetivas, para desqualificar aquilo que foi apresentado. É o que se observa nas expressões: “os indícios de provas são insuficientes para o recebimento”; “indícios de provas hábeis a comprovar”; “indícios de provas que pudessem comprovar a conduta”; e “indícios de provas que ratifiquem sua afirmação”.

Verifica-se que as orações apresentadas ultrapassam a exigência de presença dos indícios e adentram no campo da aptidão. O que se infere das decisões prolatadas pelo TCE/ES, quanto ao não conhecimento das denúncias e representações por falta de indícios de provas, é que o denunciante/representante precisa ter compromisso com o controle, sendo exigido que cumpra o seu ônus de provar aquilo que alegou.

Assim, da análise de conteúdo é possível concluir que além da necessidade de existência de documentação comprobatória, faz-se necessário que aquilo apresentado seja suficiente e hábil a comprovar as alegações do demandante.

5. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Com base nos resultados apresentados no item anterior, algumas conclusões e propostas de melhoria podem ser apresentadas, tomando-se por base a evolução científica apresentada no referencial teórico.

A abordagem quantitativa apresentou dados estatísticos que devem ser disponibilizados ao órgão de controle externo, para que desenvolva ações para aprofundamento do tema e aprimoramento dos processos de representação e denúncia.

Antes da verificação específica do controle social, vale tecer considerações sobre as representações e denúncias como um fluxo processual, ou mais especificamente, como um processo de controle externo.

Iniciar-se-á com o caso da aventura ou loteria jurídica. Para tanto, o primeiro dado que merece atenção é a baixa assertividade dos processos de representações e denúncias. Conforme apontado na TABELA 1, a constatação de irregularidades se dá somente em 27,03% dos casos, que representa uma porcentagem de mesma grandeza dos casos de improcedência (27,25% dos casos).

Em outras palavras, considerando a hipótese de que as demandas externas ultrapassarão as questões processuais e atingirão a fase de análise do mérito, a probabilidade de a demanda externa trazer uma irregularidade é de 50%.

O segundo dado destacado refere-se ao perfil dos demandantes, identificado na variável QUALIFICAÇÃO. Nas TABELAS 4 e 5 ficou demonstrado que mais da metade das denúncias e representações são encaminhadas por pessoas físicas (27,47%) e jurídicas (32,31%) que possuem vinculação com a

administração pública. Além disso, 28,57% das demandas são encaminhadas por pessoas físicas e jurídicas qualificadas como licitantes.

A terceira análise que merece ser concatenada às duas anteriores refere-se ao percentual de improcedência que o grupo de licitantes apresenta em suas demandas, representando 40%, conforme TABELA 12. Tal percentual é aproximadamente o dobro dos casos de procedência, para este grupo (23,08%).

Todos esses dados quantitativos aliados à análise de conteúdo qualitativa, apresentada para os casos de não conhecimento pelo interesse subjetivo, demonstram que as representações e denúncias em face de licitação, ato e contrato são demandas sem compromisso com o controle externo, mas com interesses próprios dos demandantes.

É provável que a ausência de custas processuais, a desnecessidade de advogado constituído, a desnecessidade de esgotamento da esfera administrativa e a mera exigência de cópia do edital de licitação ou do contrato, como indício de prova, sejam os fundamentos para essa massiva provocação do Tribunal de Contas para resolução de interesses subjetivos.

O descompromisso fica evidente pela baixa assertividade das denúncias e representações. O grupo dos licitantes sequer efetivamente busca aprofundar na identificação de indícios de irregularidade, contentando-se com apresentar repetidas demandas em face de editais de licitação. Trata-se de provocação do Tribunal de Contas por tentativa e erro, balizada numa baixa chance de acerto, como se fosse um jogo lotérico.

Nesse ponto, a título de sugestão, a melhor alternativa seria uma integração dos controles interno e externo, para os casos de representação em face de licitação, ato e contrato. Um fluxo que envolva a atuação colaborativa do

controle interno da administração auxiliaria o Tribunal de Contas a filtrar as demandas com maior probabilidade de conter irregularidades, sem que fosse adotada alguma medida de restrição, inibição ou impedimento das representações.

O segundo caso é o da utilização do Tribunal de Contas como campo de batalhas políticas. Tal caso tem por primeiro argumento os dados da TABELA 5, que tratou da variável qualificação, especificamente os casos de “vereador” e “prefeito municipal”. Os dois grupos, somados, representam 17,8% dos demandantes, ou seja, aproximadamente um quinto do total.

Quando correlacionados os tipos de decisão que são emitidas para estas categorias da variável qualificação, verifica-se na TABELA 12, que um terço das decisões emitidas para o grupo “prefeito” e um quarto das decisões emitidas para o grupo “vereador” não são conhecidas.

Verificando a comparação entre procedência e improcedência dos grupos tem-se que: “vereador” recebe um julgamento de procedência em duas a cada três vezes em que o mérito de sua demanda é julgado; “prefeito municipal” recebe um julgamento de procedência em metade, aproximadamente, das vezes em que o mérito de sua demanda é julgado.

Em termos estatísticos, os vereadores possuem 21 de casos de procedência e 11 de casos de improcedência, de modo que nesses 32 casos, aproximadamente 66% é de procedência e 33% é de improcedência. Já os prefeitos e ex-prefeitos possuem 4 casos de improcedência e 3 de procedência, de modo que nos 7 casos, a assertividade se dá em metade deles.

O que se pretende demonstrar é que mesmo possuindo instrumentos de controle próprios, e sendo capazes de levantar situações que efetivamente

contenham indícios de irregularidade, os grupos de prefeitos e vereadores utilizam o TCE/ES como arena de batalhas políticas, seja entre os poderes legislativo e executivo municipais, seja entre as posições de apoio ao governo eleito ou oposição a ele, bem como as desavenças entre o novo governo em relação ao anterior.

Conforme apresentado no referencial teórico, o controle externo possui uma natureza dúplice, podendo ser técnico e/ou político. O Tribunal de Contas possui funções eminentemente técnicas, com a ressalva de Aires Britto para a incoerência de afirmar que as decisões são exclusivamente dessa forma. Além disso, o foco do controle externo exercido pelas Cortes de Contas são os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Administração Pública.

Mesmo assim, existe um controle externo político realizado pelo poder legislativo, por meio de suas Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, bem como controles externos eleitorais realizados no âmbito da justiça especializada. Também é relevante citar o instrumento de controle mútuo existente entre os poderes tradicionalmente denominado de checks and balances.

Ocorre que se deve reconhecer a complexidade e profundidade do ordenamento jurídico brasileiro para os diversos instrumentos de controle e competências a serem exercidas por cada autoridade. Mesmo assim, não caberia à Corte tornar-se um controle político ad-hoc diante da incapacidade dos outros atores de controle. Em outros termos, seria ocupar importantes recursos do controle externo próprio do Tribunal de Contas, para atuar em demandas exercíveis por outros agentes.

Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, para fins de otimização das ações de controle a seu cargo, deveria estabelecer requisitos de admissibilidade complementares para os casos de representações e denúncias encaminhadas por prefeitos, ex-prefeitos e vereadores.

Para que tal medida não seja qualificada como mera barreira às demandas de agentes políticos, cabe ao TCE/ES, por meio de sua Escola de Contas, o fornecimento de cursos educacionais explicitando as ferramentas e instrumentos de controle disponíveis a cada grupo de vereadores e prefeitos, bem como a forma de utilizá-los.

Como consequência, somente passarão a ser admitidas as demandas que comprovarem a impossibilidade de realização de controle próprio, pelo demandante, ou o esgotamento desse controle, que tenha identificado a irregularidade, mas não tenha atingido a fase de julgamento e aplicação de sanções ao responsável.

Para melhor elucidação, trata-se de procedimento semelhante ao realizado nos processos de tomada de contas especial, cuja apuração e conclusão se dão em procedimento exógeno, como posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas para aferição e julgamento.

Feitas estas considerações, passa-se efetivamente ao controle social.

O primeiro dado que merece destaque é a pequena quantidade de demandas decorrentes do controle social. Somando os interessados classificados como desvinculados, pessoas físicas ou jurídicas, tem-se pouco mais de 20% de todos os processos de representação e denúncia, tratando-se de 103 casos.

O segundo ponto relevante refere-se à baixíssima participação de

peças jurídicas desvinculadas, 13 casos dentre o total de 103. Somente esses dados já demonstram uma deficiência de instituições da sociedade civil que se organizem para realizar o controle social. Além disso, é bem provável que não demandem os Tribunal de Contas por não conhecer suas específicas atribuições de controle externo com viés técnico ou pela descrença na instituição.

Para ambos os casos, trata-se de situação de demanda atuação proativa da Corte, seja para se aproximar dessas organizações, firmando termos de parceria e mútua cooperação, seja para promover a educação e instrução especializada, por meio da Escola de Contas, aos integrantes destas organizações.

Trazendo novamente as críticas apresentadas no referencial teórico, não cabe à administração pública meramente disponibilizar meios de comunicação com a sociedade sem que haja efetiva capacitação e facilitação de uso. Já ficou comprovado que a mera abertura constitucional e legal para que sejam encaminhadas denúncias e representações às Cortes de Contas não se mostram suficientes para o controle social.

Tal afirmação é corroborada pela alta frequência das decisões pelo não conhecimento em sede de controle social, representando 42,72% dos casos. Comparado com os casos de outros controles, temos uma porcentagem de não conhecimento de 24,79% dos casos.

Assim, quantitativamente verifica-se que não bastassem os casos de controle social serem inferiores às demandas de outros controles, 103 e 351, respectivamente, o primeiro enfrenta muito mais dificuldade de ultrapassar as fases preliminares e atingirem o juízo de mérito.

É possível extrair na análise qualitativa dos acórdãos, que os

denunciantes e representantes possuem dificuldade tanto para apresentar algum indício de prova, quanto para apresentar indícios suficientes e hábeis para acompanhar suas alegações.

O controle externo exige um compromisso dos demandantes. Tal compromisso é materializado por meio dos requisitos de admissibilidade, pois demonstram o empenho do denunciante ou representante em apurar fatos e apresentar elementos de convicção. Outro ponto que marca esse compromisso é a apresentação de indício de prova, que também é um ônus processual.

Assim, ficou apontado que a maioria dos casos de não conhecimento tem por fundamento a ausência de qualquer indício de prova, mas também se apontou o caso de ausência de indícios suficientes e hábeis.

Concluindo, os casos de não conhecimento do controle social, em sua maioria, são pelo descompromisso ou impossibilidade do demandante em apresentar indício de provas. Há casos em que mesmo apresentando indícios, estes se mostraram levianos em relação ao dever de comprovar aquilo que foi alegado.

O que se propõe como resultado deste trabalho é que o TCE/ES assuma a posição de liderança e promoção de políticas para o fortalecimento do controle social. Para tanto, deve-se utilizar de dois agentes de maior potencial de eficiência: os observatórios sociais e a ouvidoria.

A partir da Lei Federal nº 13.460/2017, foram instituídas as normas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Além de outras regulamentações, tal legislação traz em seu bojo a atuação das ouvidorias. O art. 13, inciso I, por exemplo, determina que cabe a esse órgão a promoção da participação do usuário na administração

pública. Além do mais, o art. 14 determina que as ouvidorias deverão receber, analisar e responder as manifestações encaminhadas pelos usuários de serviços públicos.

O que se pretende demonstrar é que as denúncias e representações são meios de comunicação entre a sociedade e o Tribunal de Contas, sendo um direito a sua tramitação. Dessa forma, dentre as existentes etapas processuais, para que sejam evitados os inúmeros casos de não conhecimento, principalmente quanto ao controle social, seria relevante a atuação conjunta da ouvidoria da Corte.

Antes que a denúncia ou representação seja autuada como um processo, seria relevante uma pré-análise pelo órgão ouvidor, para que auxilie o demandante na produção de provas, nas informações de qualificação, na identificação dos elementos de convicção e na redação clara e objetiva. Esse auxílio individualizado por demanda reduziria o descompromisso dos demandantes e promoveria uma redução nos casos de não conhecimento.

Conhecer-se-iam mais processos, todos devidamente cumpridores dos requisitos legais.

O segundo agente relevante são os observatórios sociais. Na conceituação de SCHOMMER, NUNES e MORAES (2012, p. 231) os observatórios são mecanismos de controle social que interagem com os mecanismos de controle institucional contribuindo para “*gerar debates, avaliar, tomar decisões e controlar políticas e governantes*”.

Em consulta ao sítio eletrônico da Rede Observatório Social do Brasil¹ não foram encontrados nenhum desses observatórios no estado do Espírito

¹ Disponível em: <http://osbrasil.org.br>. Acesso em: 04/06/2019

Santo. Em outra oportunidade, SCHOMER e outros (2015) apresentam o interesse dos observatórios existentes em estreitar laços com órgãos de controle:

The observatories recognize the importance of their work combined with State control agencies — administrative, legislative, and judiciary —, including law enforcement and guaranteeing appropriate sanctions, whenever needed. According to 94% of respondents, partnerships must be improved and expanded. (SCHOMER, et. al; 2015, p. 1386)²

Assim, quando criados os observatórios sociais nos municípios capixabas, cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo o fortalecimento dessas instituições, em ordem de promoção do controle social.

Enquanto não criados, sugere-se ao Tribunal a aproximação com outras associações da organização civil para que possam amplificar o controle como um todo, de modo que a complementariedade de controle social, controle externo e controle interno, fortaleçam os princípios fundamentais da democracia participativa e da forma de governo republicana com.

Por fim, vale fazer uma ressalva. As medidas sugeridas neste trabalho têm por objetivo o aprimoramento do controle social. Isso não significa dizer que é o aumento quantitativo de casos de representação e denúncia. Trata-se do aumento qualitativo dos casos, casos em que efetivamente houver a participação da sociedade informada e conhecedora dos mecanismos de controle, identificando irregularidades e encaminhando ao Tribunal de Contas os indícios de prova.

Sob um foco diferente, entendemos pela continuidade do não conhecimento das demandas descompromissadas, que não narre fatos com

² Tradução original: “Os observatórios reconhecem a importância do seu trabalho combinado as agências de controle do Estado – administrativo, legislativo e judiciário – incluindo a aplicação da lei e garantindo a aplicação das sanções apropriadas, quando necessário. De acordo com 94% dos entrevistados, parcerias devem ser aprimoradas e expandidas”.

clareza, nem apresentem os elementos de convicção do denunciante ou representante, e também as que não estejam acompanhadas de indício de provas. Se tais demandas, mesmo com o auxílio da ouvidoria, não ultrapassarem os requisitos de admissibilidade, não merecem sequer serem autuadas e deverão ser arquivadas.

Além do custo financeiro das horas de trabalho dos servidores do TCE/ES responsáveis por instruir as demandas infundadas, existe o custo de oportunidade no sentido de deixar de realizar um procedimento de fiscalização próprio ou deixar de aprofundar em outra denúncia ou representação que esteja bem instruída. Não é qualquer demanda que mereça ser devidamente processada na Corte de Contas, lembrando que a noção de controle social é traduzida de um direito de cidadania que também é um dever, exigindo empenho e compromisso do demandante.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. "Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões". In: BAUER, Martin; GASKEL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-35.
- BITENCOURT, Caroline Muller; DE MENEZES BEBER, Carlos Augusto. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 6, n. 2, 2005. p. 232-253.
- BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 1, 2015, p. 293-311.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social: avanços e perspectivas no cenário brasileiro. *Prestando Contas*. **Revista da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2011, p. 6-7.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: Coleção Olho Vivo, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/@@@download/file/ControleSocial2012.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez/2001.
- BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO, José Nilo de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M.; BARBOSA, M. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 3., p. 339-353.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e**

misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Milene Dias da. Processo dos Tribunais de Contas: uma posição de permeio entre o administrativo e o judicial e a importância de um eixo estruturante nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 121-142.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

DE JESUS GRIGOLI, Juliana. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. *Pensamento Plural*, n. 14, p. 113-126, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Editora Fórum, 2003.

FERRAZ. Luciano de Araújo. **Novos rumos para o controle da administração pública pela auditoria de gestão e eficiência administrativa**. Belo Horizonte: UFMG. 2003.

GODINHO. Heloisa Helena Antonacio M. Ideias no lugar: as decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 213-235.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional. **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuindo para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 263-286.

MOREIRA JÚNIOR, Ronaldo Félix; FABRIZ, Daury Cezar. O mito da soberania popular - a ausência da participação democrática no processo legislativo brasileiro. *Derecho y Cambio Social*, v. 12, n. 40, 2015, p. 20.

KANIA, Cláudio Augusto. A distribuição dos processos nos Tribunais de Contas: produto do contumaz aviltamento à instituição em conluio com o que sempre foi assim. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 163-183.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática**: tribunal de contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIMA, Luiz Henrique. Anotações sobre a singularidade do processo de controle externo dos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com o processo civil e penal. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 17-43.

LIMA, LUIZ HENRIQUE. **Controle Externo, Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7.ed. São Paulo: Método, 2018.

MADEIRA, A. B.; LOPES, M.; GIAMPAOLI, V.; SILVEIRA, J. A. G. da. Análise proposicional quantitativa aplicada à pesquisa em Administração. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 4, jul - ago, 2011, p. 396-410.

MARANHÃO, Jarbas. **Origem dos Tribunais de Contas**. Evolução no Brasil. Revista Informação Legislativa, Brasília. ano 29, n. 113, jan/mar. 1992, p. 327-330.

MARTINS, Carlos Estevam. **Governabilidade e controles**. Revista de Administração Pública, v. 23, n. 1, 1989, p. 5-20.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3ª ed. ver e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, Hélio Saul. **Controle social**: um aliado do controle oficial. Interesse Público, n. 36, 2006. Disponível em: <http://mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/12.pdf>. Acesso em: 04/06/2019

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2.ed. rev. at. e aumentada. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINAYO, Maria Cecilia de S.; SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo**: oposição ou complementaridade? Cadernos de saúde pública, v. 9, 1993, p. 237-248.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**: mecanismos de operacionalização. Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 6, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais**: garantia suprema da constituição. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. **Análise de conteúdo temático-categorial**: uma proposta de sistematização. Rev. enferm. UERJ, v. 16, n. 4, 2008, p. 569-576.

REIS, Jair Teixeira dos. Controle externo da Administração Pública na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 4, n. 2, jul./dez. 2017, p. 199-212.

REIS, Jair Teixeira dos; SALIM, Lucas Gil Carneiro. Racionalidade, previsibilidade, precedentes e Administração Pública. **Revista Questio Iuris**, v. 12, n. 1, 2019, p. 399-422.

ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. Separação dos poderes e democracia deliberativa. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo, Malheiros, 2008, p. 173-197.

SABIONI, Marjorie et al. Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, 2016, p. 477-500.

SANTANA, Antonio Ed Souza. Reflexões sobre as espécies de processos de contas, sua comparação com outros processos de controle externo e as diferenças no tratamento dado à composição da lista de gestores com contas julgadas irregulares no âmbito do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 101-120.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu; MORAES, Rubens Lima. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Publicações da Escola da AGU**, nº. 18, 2012, p. 229-258.

SCHOMMER, Paula Chies; ROCHA, Arlindo Carvalho; SPANIOL, Enio Luiz; DAHMER, Jeferson; DE SOUSA, Alessandra Debone. Accountability, coprodução da informação e do controle: observatórios sociais e suas relações com órgãos governamentais. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n.6, 2015, p. 1375-1400.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, 2002, p. 115-137.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social**: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2018.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1998.** São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição. 2009.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VITALE, Denise; MELO, Rúrion Soares. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas.** São Paulo, Malheiros, 2008, p. 223-247.

ZUCCOLOTTO, Robson; CARVALHO TEIXEIRA, Marco Antonio. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, 2015.