

Implantação de orientações normativas no âmbito dos Tribunais de Contas

Andréa Cláudia Monteiro*

José Vieira de Santana**

Kátia Gercina Alves da Silva***

RESUMO

O ponto nodal do presente artigo consiste na proposição de um mecanismo ágil e eficiente para balizar os processos de trabalho das Cortes de Contas. Guardadas as devidas adaptações, as orientações normativas, oriundas da experiência da Advocacia Geral da União (AGU), podem ser adotadas nos Tribunais de Contas. Referidas orientações veicularão teses jurídicas sobre questões que ensejem controvérsia em nível doutrinário e/ou jurisprudencial. A par disso, a implementação de orientações normativas contribui para a celeridade e otimização do sistema de jurisdição administrativa, bem como possibilita o tratamento isonômico na apreciação de casos similares. Além da abordagem dos potenciais reflexos das orientações normativas no controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, trataremos dos benefícios a serem colhidos no âmbito dos sistemas de controle interno e social.

Palavras-chave: Orientações normativas. Controle externo. Controle interno. Controle social. Tribunal de Contas

* Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Servidora do Tribunal de Contas de Pernambuco (Técnica de Auditoria). Pós-graduada em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco, em convênio com a Fade. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Católica Dom Bosco/CPC/Marcato (*lato sensu*). Coautora de projeto de pesquisa: Tribunal de Contas e o Compromisso com Gestão Pública Eficiente. Instrutora da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG), na área de licitações e contratos, desde 2008. E-mail: andcl@tce.pe.gov.br

** Bacharel em Direito, servidor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Assistente Técnico de Informática e Administração). Membro, pregoeiro e presidente na Comissão de Licitação do TCE-PE. Coautor do projeto de pesquisa: Tribunal de Contas e o Compromisso com Gestão Pública Eficiente. Instrutor da Escola de Contas Prof. Barreto Guimarães (TCE-PE) e de outras instituições. E-mail: jvieira@tce.pe.gov.br

*** Graduação em Direito. Mestrado em Gestão Pública. Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Assistente Técnico de Informática e Administração). Pós-graduação em Direito Público. Pregoeira e presidente da CPL Escola de Contas. Coautora do projeto de pesquisa: Tribunal de Contas e o Compromisso com Gestão Pública Eficiente. Professora Universitária - Facol - disciplina Direito Civil - 2009. Professora de Direito Administrativo - Concurso Solidário. Professora Esmape - capacitação de concursados - Gestores SAD. E-mail: katia@tce.pe.gov.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade condensar o resultado do Projeto de Pesquisa relativo ao Edital nº 1/2009, da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, cuja linha de pesquisa refere-se à implementação de mecanismo de controle da gestão pública.

A ideia central deste artigo é defender a importância de um mecanismo de orientação ágil e eficiente para a atuação do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas.

Pesquisando-se os instrumentos de orientação constantes do sistema brasileiro, deparamo-nos com as orientações normativas expedidas no âmbito da Advocacia Geral da União.

As orientações normativas encontram previsão da Lei Complementar nº 73/1993, no respectivo art. 4º, XIII.

No presente trabalho, defendemos a ideia de que é possível, mediante previsão em lei orgânica, a instituição de orientações normativas no âmbito das Cortes de Contas.

2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos traçados realizou-se pesquisa em livros, na rede mundial de computadores e por meio de entrevistas orientadas, com questões selecionadas pelos pesquisadores, tendo em vista a obtenção de informações úteis à construção da proposta.

A impressão extraída em entrevistas com os *stakeholders* interessados no processo contribuiu eficientemente para a conclusão sobre a viabilidade da criação da orientação normativa no âmbito do Tribunal de Contas. Segundo Rogério Valle e Saulo Oliveira, a entrevista é a técnica mais utilizada para levantamento dos processos quando informações confiáveis podem ser obtidas de um número pequeno de pessoas, para reunir informação sobre um sistema existente, para determinar as necessidades de um novo sistema, entre outros. (VALLE; OLIVEIRA, 2009, p. 14).

A metodologia adotada para a formalização do fluxo de criação da orientação normativa teve como fundamento a gestão por processos, a qual possibilita conhecer e propor melhorias para aprimorar o funcionamento e o controle das atividades em análise. O emprego dessas orientações visa avaliar e estimular a melhoria contínua do resultado, expressa pela redução de custos, aumento da qualidade do serviço e satisfação dos clientes (jurisdicionados, técnicos, julgadores e do beneficiário maior: o cidadão).

A gestão por processo requer a existência de tarefas interligadas com o fito de gerar os resultados definidos e com uma estrutura para a ação, cuja finalidade seja agregar valor para o beneficiário. Todo esse processo necessitará de redesenho periódico para a melhoria contínua.

3 DO MODELO ATUAL

Como base para elaboração do presente artigo, procedemos a um *benchmarking* para diagnosticar os instrumentos de orientação existentes nas Cortes de Contas. O levantamento em exame tomou por base a catalogação das leis orgânicas e regimentos internos dos Tribunais de Contas. Nessa senda, detectou-se a positividade de súmulas, incidentes de uniformização de jurisprudência e prejulgados, estes últimos consistentes em respostas a consultas.

Conforme se depreende do *benchmarking*, a súmula está presente na totalidade dos Tribunais de Contas pesquisados.

No cômputo geral, aproximadamente 40% dos Tribunais de Contas pesquisados positivaram a figura do prejulgado, sendo que o mesmo percentual das Cortes de Contas pesquisadas trata do incidente de uniformização de jurisprudência. De outro giro, não foram detectados instrumentos alternativos de orientação aos jurisdicionados.

Por conseguinte, constatou-se a existência de um padrão de sistema de orientação nas Cortes de Contas que é consistente na emissão de súmulas, incidentes de uniformização de jurisprudência e de prejulgados.

Além da manutenção desse modelo tradicional, desponta como alternativa viável a introdução de um novo mecanismo consistente na orientação normativa, a ser engendrada no âmbito das Cortes de Contas.

4 DISTINÇÕES ENTRE AS SÚMULAS E AS ORIENTAÇÕES NORMATIVAS

Na seara da função orientadora das Cortes de Contas, figura como instrumento tradicional a edição de súmulas.

A súmula resulta de decisões proferidas num mesmo sentido, que acabam por consolidar entendimentos jurisprudenciais. Na lição de Maria Helena Diniz, colhe-se o seguinte conceito de Jurisprudência:

O termo jurisprudência está aqui sendo empregado como o conjunto de decisões uniformes e constantes dos tribunais, resultantes da aplicação de normas a casos semelhantes, constituindo uma norma geral aplicável a todas as hipóteses similares ou idênticas. É o conjunto de normas emanadas dos juízes em sua atividade jurisdicional (DINIZ, 2004, p. 295):

Guardadas as devidas adaptações, o conceito de jurisprudência também é aplicável à atividade julgadora empreendida pelos Tribunais de Contas.

A súmula emerge da verificação de um conjunto de decisões reiteradas e uniformes, resultante, portanto, da apreciação de casos concretos que contam com o mesmo desfecho.

Em sentido diametralmente oposto, a edição de orientações normativas não requer, necessariamente, a apreciação sequer de um único caso concreto. Por conseguinte, a detecção de uma questão polêmica em nível doutrinário pode servir de fonte de inspiração para a edição de uma orientação normativa.

As orientações normativas são adotadas no âmbito da Advocacia Geral da União, conforme previsão da Lei Complementar nº 73/1993, no respectivo art. 4º, XIII. Essas orientações normativas não requerem a configuração de decisões reiteradas, que consistem em pressuposto para a edição de súmulas.

Dessa forma, as orientações normativas não têm como premissa a análise de casos concretos de maneira reiterada para ensejar sua elaboração. Atualmente, a Advocacia Geral da União contabiliza a edição de 32 orientações normativas, inclusive algumas versando sobre matéria de licitações e contratos.

Portanto, a orientação normativa traz em seu bojo um procedimento de elaboração mais célere do que a súmula.

Na esfera da Advocacia Geral da União, o procedimento de elaboração das orientações normativas inicia-se com a constituição de grupo de trabalho, formados por Procuradores e Advogados da União, com o objetivo de elaborar proposição de orientações normativas.

Embora haja distinções na parte procedimental, as súmulas¹ e orientações normativas apresentam o mesmo resultado prático, correspondendo a instrumentos de caráter persuasivo, não possuindo o condão de obrigar a instância decisória ao seu comando.

Dito isto, resta patente que o que diferencia ambos os instrumentos em cotejo é o procedimento, que na súmula requer a formação de decisões reiteradas e na orientação normativa não necessita sequer do proferimento de um único julgado.

5 IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE ORIENTAÇÕES NORMATIVAS NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS

A implementação de orientações normativas atende a um propósito de combater a incerteza ou insegurança jurídica, ensejadas pelas rápidas transformações sociais e legislativas. As orientações normativas fornecem uma resposta objetiva a temas polêmicos e geradores de cizânia em nível doutrinário e/ou jurisprudencial.

A adoção do mecanismo de orientações normativas afetará todos os atores sociais influenciados pela ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

¹ Trata-se da súmula tradicional e não da súmula vinculante, a qual é de competência exclusiva do STF.

Numa abordagem geral, podem-se distinguir três esferas de influência das orientações normativas, a saber: a) celeridade e eficiência dos julgados das Cortes de Contas; b) interface entre controle externo e controle interno; c) fomento ao controle social.

6 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS

Prima facie, vale enfatizar que o presente artigo tem por escopo a adoção de orientações normativas por parte das Cortes de Contas. Nessa perspectiva, em matéria de controle externo, restringiremos nossa abordagem ao controle externo praticado pelos Tribunais de Contas.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é realizada pelo Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais, com auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

Acerca do espectro de atuação das Cortes de Contas, vale ressaltar que o Tribunal de Contas é um órgão de permeio, que atua em colaboração com o Poder Legislativo, no exercício da atividade de controle.

Em complemento ao expendido, ressalta a administrativista Ivana Mussi Gabriel:

A função de auxílio ao Parlamento, prestada pela Corte de Contas, definitivamente, não significa subordinação hierárquica, porquanto o art. 73 da Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas autonomia, que lhes assegura autogoverno, dispondo, ainda, os membros de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura. Há, portanto, toda uma estrutura administrativa e funcional, constituída por um corpo técnico multidisciplinar, qualificado e preparado para auxiliar o Legislativo no desempenho do controle externo, sem, contudo, querer, com ele, estabelecer qualquer vínculo institucional (GABRIEL, 2010, p. 213).

No que tange à autonomia desfrutada pelas Cortes de Contas, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 4190 MC/RJ, firmou o seguinte entendimento:

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de assessoramento técnico.

Em relação à natureza jurídica dos julgados proferidos pelas Cortes de Contas, há cizânia doutrinária acerca da presente matéria, visto que há uma corrente que defende a natureza judicante das decisões emanadas dos Tribunais de Contas, ao passo que outra vertente doutrinária invoca a natureza administrativa das decisões.

No âmbito do presente trabalho, filiamo-nos à corrente que preceitua a natureza administrativa das decisões emanadas das Cortes de Contas.

Nessa toada, o Ministro do STF, Carlos Ayres Britto, preleciona que:

Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências. Não assim como os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo (BRITTO, 2001, p. 59).

Na mesma linha de intelecção, o Auditor Marcos Nóbrega, do TCE-PE, argumenta que:

Muito embora o texto constitucional utilize a expressão julgar, não se trata, apesar de algumas importantes opiniões contrárias, de uma função jurisdicional e também não confere às decisões proferidas pelos Tribunais de Contas força de decisão judicial. Trata-se de uma deliberação de natureza administrativa, que pode ser revista em sede judicial (NÓBREGA, 2004, p. 283-284).

Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles, as atividades das Cortes de Contas expressam-se fundamentalmente em “funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas” (MEIRELLES, 2009, p. 714).

Corroborando com a doutrina de Hely Lopes Meirelles, Athos Gusmão Carneiro afirma que:

As atribuições do Tribunal de Contas são de natureza administrativa, entretanto, quando ‘julga’ as contas ‘dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos’, tal julgamento impõe-se ao Poder Judiciário no que concerne ao aspecto contábil, sobre a regularidade da própria conta; o julgado do Tribunal de Contas constitui prejudicial no juízo penal, como apuração, da qual o juiz não se pode afastar, de elemento de fato necessário à tipicidade do crime. (CARNEIRO, 2007, p. 18).

Nos limites do presente trabalho, será adotado o termo **jurisdição administrativa** para se referir à atividade de julgamento efetuada pelos Tribunais de Contas, vez que ora se defende a natureza administrativa de seus provimentos.

Diante desse cenário, as orientações normativas buscam combater a insegurança jurídica, fornecendo parâmetros objetivos e racionais para balizar a atuação dos julgadores das Cortes de Contas. Portanto, em primeiro plano, destaca-se a influência das orientações normativas na atividade de jurisdição administrativa, na medida em que confere objetividade e previsibilidade às decisões.

Vale lembrar, todavia, que as orientações normativas possuem carga persuasiva, não vinculando a atividade de jurisdição administrativa. Por conseguinte, não haverá afronta ao princípio da persuasão racional do julgador, visto que este poderá lastrear sua decisão em entendimento contrário ao comando veiculado em orientação normativa.

Por outro lado, não se pode olvidar que os comandos da orientação normativa também alcançarão os envolvidos nas atividades instrutórias, englobando a procuradoria, a auditoria e o corpo técnico.

Com efeito, a adoção do sistema de orientação normativa viabiliza a aplicação dos princípios da eficiência, celeridade e isonomia.

As diretrizes emanadas das orientações normativas propiciam regras claras e objetivas, o que repercute na celeridade dos julgados, contribuindo para reduzir o estoque processual. Nessa toada, a segurança jurídica, viabilizada pelas orientações normativas, confere maior agilidade e eficiência ao fluxo de tramitação processual.

A celeridade e a eficiência serão alcançadas não só em sede de apreciação de mérito, bem como em provimentos cautelares.

A atuação tempestiva é fundamental para conferir efetividade às ações de controle externo. Em contraste, a atuação tardia, além de prejudicial à imagem institucional, não contribui para a defesa do patrimônio público nem atende às expectativas do cidadão.

Na medida do possível, as Cortes de Contas devem apreciar de forma célere, tempestiva e completa as demandas que lhe são propostas. Nesse contexto, há de ser valorizada a atuação preventiva e simultânea, com vistas à redução do tempo de apreciação e à promoção da efetividade de suas decisões.

Isto posto, vale destacar que a constituição federal passou a consagrar o princípio da celeridade, ao aludir à duração razoável do processo nas esferas administrativa e judicial (art. 5º, inciso LXXVIII da CF/88).

De outra face, o princípio da eficiência constitui princípio constitucional basilar da Administração Pública, pelo qual se busca a solução que melhor atenda ao interesse coletivo, levando em conta a otimização dos recursos públicos, com o objetivo de equacionar a relação custo-benefício.

Nessa perspectiva, o constitucionalista Alexandre de Moraes retrata o princípio da eficiência nos seguintes moldes:

Assim, o princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (MORAES, 2007, p. 317).

Além da consagração dos princípios da celeridade e da eficiência, as orientações normativas rendem ensejo à aplicação do princípio da isonomia.

Com efeito, o sistema de orientações normativas propicia soluções iguais para casos considerados iguais. Essa previsibilidade do sistema enseja a materialização do princípio da isonomia.

O princípio da isonomia pode ser traduzido, na célebre frase de Rui Barbosa, como expressando o dever de tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, estes na medida de suas desigualdades.

Feitas as devidas adaptações, os processualistas Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier e José Miguel Garcia Medina tecem comentários acerca do papel desempenhado pelo Princípio da Isonomia na decisão das lides judiciais:

O princípio da isonomia significa, grosso modo, que todos são iguais perante a lei, logo, a lei deve a todos tratar de modo uniforme e assim também (sob pena de esvaziar-se o princípio) devem fazer os tribunais, respeitando o entendimento tido por correto e decidindo de forma idêntica casos iguais, num mesmo momento histórico (WAMBIER; WAMBIER; MEDINA, 2007, p. 266).

De nada adiantaria um princípio constitucional, cujo destinatário é o legislador, se o Judiciário não tivesse de seguir idêntica orientação. O princípio da isonomia recomenda que não se decida diferentemente, em face de casos iguais.

Nessa linha de raciocínio, urge ressaltar que a natureza da orientação normativa é persuasiva, podendo o julgador decidir contrariamente ao seu teor, quando entender que o caso concreto não se amolda à tese jurídica veiculada na orientação normativa.

Em síntese, a adoção das orientações normativas é viável no âmbito das Cortes de Contas, contribuindo para a celeridade e eficiência dos julgados, bem como propiciando a isonomia no conteúdo das decisões.

7 CONTROLE INTERNO DOS JURISDICIONADOS

O controle interno pode ser conceituado como o controle exercido pela Administração sobre sua própria conduta, abrangendo o aspecto de legalidade e mérito administrativo (conveniência e oportunidade administrativas). Na atuação do controle interno, destaca-se a autotutela administrativa, mediante a qual a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade.

O sistema de controle interno possui vereda constitucional, consoante previsão nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição da República.

Nessa esteira, destaca-se o art. 74 da nossa Carta Maior, que desdobra os itens mínimos a serem observados pelo controle interno, nos seguintes termos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O § 1º do art. 74 em apreço confere o dever aos responsáveis pelo controle interno de darem ciência aos Tribunais de Contas acerca de eventual irregularidade ou ilegalidade na gestão administrativa, sob pena de responsabilidade solidária.

Por seu turno, o art. 31 da Constituição da República trata da fiscalização do município mediante o controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Não obstante os mencionados preceitos constitucionais, constata-se que há municípios que não dispõem de sistema organizado de controle interno, faltando-lhes o necessário aparelhamento e autonomia frente a eventuais ingerências políticas.

Conforme a sistemática constitucionalmente estabelecida, busca-se a sintonia na interface entre o controle interno e externo.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes atribui ao controle interno a função de orientar o gestor de acordo com a jurisprudência dos órgãos de controle externo. O renomado autor acentua que:

O controle interno só cumpre seu verdadeiro papel conhecendo bem a atuação do controle externo, prevenindo a autoridade administrativa da ocorrência de irregularidades. Também por esse motivo, a leitura dos diários oficiais, o acompanhamento dos julgamentos, o travamento de relações entre os agentes é importante (FERNANDES, 2003, p. 92).

Trazendo a questão para o contexto das orientações normativas, vislumbra-se que estas orientações fornecerão parâmetros cristalinos à atuação dos gestores públicos, na medida em que serão veiculadas teses jurídicas sobre questões que ensejam controvérsia em nível doutrinário e/ou jurisprudencial.

Nessa perspectiva, os responsáveis pelo controle interno disporão de informações mais focadas e objetivas, com o intuito de prevenir erros e assessorar os gestores na tomada de decisões.

Acerca da contribuição do controle interno, preleciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o

controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo (FERNANDES, 2003, p. 93).

As Cortes de Contas têm envidando esforços para viabilizar maior integração dos sistemas de controle externo e interno, com a adoção de atitudes preventivas, com o fito de valorizar o enfoque pedagógico. Tal diretriz transparece do teor do Planejamento Estratégico do TCU no período de 2003 a 2007:

O exercício das competências normativas atribuídas ao TCU se dá sob duas vertentes básicas: a educativa e a punitiva. Tais intervenções do controle acontecem em momentos distintos. A educativa caracteriza-se pela proatividade, na medida em que, ao considerar o gestor público como parceiro, orienta-o de forma a bem cumprir a lei ou alcançar os objetivos a que se propunha. Já a punitiva, quase sempre menos efetiva, acontece após a consumação da irregularidade pelo administrador. Desse modo, deve o TCU priorizar o papel educativo de bem orientar os gestores públicos na condução de políticas públicas e programas de governo, de forma a propiciar melhoria da administração pública federal em benefício da sociedade.

Mantendo a mesma linha de coerência, o Planejamento Estratégico do TCU, versando sobre o período de 2006-2010, confere destaque à vertente pedagógica das Cortes de Contas, conforme se passa a trasladar:

As cobranças da sociedade são mais intensas, e a administração pública precisa perceber que o cidadão é, ao mesmo tempo, seu cliente e mantenedor, e, portanto, deve promover as mudanças necessárias, sob o risco de perder a relevância.

Cresce a necessidade de enfrentamento do tema com base em um conjunto diversificado de ações que visa a fortalecer o controle e a combater e inibir a malversação de recursos. Algumas, valorizando o enfoque educativo; outras, o punitivo. São questões chaves: a correta identificação de áreas de risco, materialidade e relevância; **a supremacia no acesso às informações a respeito da gestão pública; a atuação preventiva e tempestiva; a integração dos sistemas de controle externo e interno** e o desenvolvimento de alianças com órgãos públicos, mídia e setores organizados da sociedade (grifou-se).

Nesse prisma, o TCE-PE também incorporou ao respectivo II Plano Estratégico (2008-2012) o viés pedagógico no cumprimento de sua missão institucional, nos seguintes moldes:

O TCE-PE colabora, de forma pedagógica, com a melhoria da gestão pública dos seus jurisdicionados, através de cursos, palestras, orientações, informações de cunho econômico, orçamentário, social e legal. É uma atitude proativa do Tribunal, orientando os jurisdicionados, particularmente as entidades estaduais e municipais tecnicamente mais carentes. Além disso, orienta os jurisdicionados quando da execução de auditorias de acompanhamento e outros trabalhos.

Sem embargo da vertente punitiva, faz-se necessário o estabelecimento de uma atuação conjunta e articulada entre os sistemas de controle externo e interno, promovendo-se o intercâmbio de informações, o compartilhamento de boas práticas administrativas e metodologias de trabalho. Sendo assim, a existência de orientações normativas fornece parâmetros confiáveis e objetivos de atuação aos órgãos de controle interno dos jurisdicionados vinculados às Cortes de Contas.

8 CONTROLE POPULAR

O controle popular, também denominado de controle social, decorre da materialização do princípio da indisponibilidade do interesse público. Trata-se da possibilidade de o cidadão verificar a regularidade da atuação da Administração Pública, visando impedir a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade.

A título de comparação, nos controles interno e interno, os agentes públicos detêm o poder-dever de fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública, ao passo que, no controle social, o cidadão não tem nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas possui um direito ou faculdade garantida pelo ordenamento jurídico. Nesse caso, há um dever cívico, ligado à consciência política e à cidadania.

O controle social dos atos da Administração Pública pode ser realizado individualmente ou coletivamente pela comunidade, mediante diversos instrumentos, jurídicos ou extrajurídicos, postos à disposição dos cidadãos.

A *Magna Carta* contemplou diversos mecanismos viabilizadores do controle social como a ação popular, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandando de injunção, o direito de petição, dentre outros.

Para os fins deste trabalho, interessa-nos o comando expresso no § 2º do art. 74 da Constituição da República, ao estatuir que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

A par disso, as Cortes de Contas passaram a incorporar ao seu aparato institucional as ouvidorias. A título de ilustração, a Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual nº 12.600/2004) definiu as atribuições da Ouvidoria no respectivo art. 111, *ad litteris*:

Art. 111. O Tribunal de Contas manterá uma Ouvidoria com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, críticas e reclamações sobre os serviços prestados.

Parágrafo único. Caberá, ainda, à Ouvidoria receber informações relevantes sobre a prática de atos de gestão exercidos no âmbito da Administração Direta e Indireta nas esferas Estadual e Municipal, de forma a subsidiar os programas de auditoria no exercício do controle externo, sem prejuízo da garantia constitucional de formulação de Processo regular de Denúncia junto ao Tribunal de Contas.

As ouvidorias recebem demandas através de diversos meios como carta, fax, telefone, atendimento presencial e correio eletrônico. Importa salientar que as demandas podem versar sobre questões relacionadas a direitos individuais, a exemplo das demandas manejadas por licitantes e pleiteantes a cargos públicos, como também podem abordar questões de interesse coletivo, mormente relativas à corrupção, aos desmandos administrativos e à malversação de recursos públicos.

O exercício do controle social requer o despertar de uma consciência cívica, o que guarda forte ligação com o nível de instrução da população, como se depreende do comentário do Analista da Controladoria Regional da Bahia, Francisco Carlos da Cruz Silva, que se passa a trasladar:

Os valores democráticos básicos e de finanças públicas devem incorporar de forma transversal o currículo desde o ensino fundamental. Com essa medida, estaremos garantindo a formação de jovens cidadãos e, assim, uma sociedade mais informada e consciente de seus direitos e obrigações (SILVA, 2011, p. 53).

Em perspicaz análise, o Conselheiro Zilton Rocha, do TCE-BA, aborda a interface do controle social com a atuação dos Tribunais de Contas, nos seguintes moldes:

Como toda organização, os TCs precisam se ajustar a cada momento histórico vivido pelo povo a quem servem. E se querem, verdadeiramente, se desvincular de um passado, onde sua missão era focar o controle apenas na conformidade, tendo evoluído com o tempo para analisar outros aspectos dos gastos governamentais (economicidade, eficácia, equidade e efetividade), precisam caminhar, agora, em direção ao fortalecimento do Controle Social.

Por maior quadro técnico que possuam, por mais tecnologia de que disponham, os órgãos estatais de controle não têm o condão da onipresença. Não conseguirão, jamais, estar presentes no *locus* onde cada Real está sendo aplicado na realização de obras e serviços espalhados em todas plagas deste País de mais de 8,5 milhões de Km². Quem está em toda parte são as cidadãs e cidadãos brasileiros (ROCHA, 2011, p. 11).

Focando no contexto das orientações normativas, a existência de comandos precisos e objetivos emanados desta ferramenta contribui para estimular e facilitar o peticionamento às Cortes de Contas, com o escopo de reportar irregularidades ou ilegalidades praticadas no âmbito da Administração Pública.

9 RESULTADOS

O modelo proposto pela pesquisa para uma orientação normativa foi submetido a algumas unidades que atuam nas áreas de instrução e jurisdição administrativa utilizando-se dos instrumentos de deliberação do Tribunal de Contas. As impressões colhidas junto aos entrevistados contribuíram para o aperfeiçoamento do modelo e reafirmaram a viabilidade da criação da norma.

Com base na perspectiva do objeto deste trabalho, e levando em consideração a análise das entrevistas junto às unidades selecionadas para opinar, o resultado aponta para os seguintes indicativos:

- a) confirmação de que as unidades pesquisadas do TCE-PE, vinculadas ao exercício do controle externo, necessitam de paradigmas voltados à solução de casos concretos, contemplando, nesse, grupo as Inspetorias Regionais;
- b) caracterização da orientação normativa como um instrumento para suprir essa carência no âmbito do Tribunal de Contas, e consistente, em solução jurisprudencial apontada pelas unidades de controle externo, com a finalidade de orientar e uniformizar os procedimentos de fiscalização;
- c) necessidade de que a possível solução paradigmática, fruto de deliberação dos setores técnicos, seja apreciada e ratificada pelo Conselho do Tribunal de Contas, não consistindo, portanto, em apenas um mecanismo de uniformidade de procedimentos ou entendimentos entre as unidades de fiscalização;
- d) fixação de prazo para cada etapa do processo de elaboração de orientação normativa, com o fim de que tal instrumento se torne efetivo, bem como ampla divulgação e conscientização desse novo mecanismo de deliberação, permitindo uma rápida resposta à falta de parâmetros que respaldem os gestores públicos na tomada de decisões; e
- e) previsão na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE-PE do instrumento de orientação normativa, consistente em deliberação das unidades de controle externo, com posterior chancela do Pleno, com vistas a orientar e uniformizar os procedimentos de fiscalização.

10 CONCLUSÃO

A orientação normativa veicula uma diretriz precisa, vazada em moldes objetivos, que possibilita a resolução de casos concretos. A adoção de tal mecanismo de orientação é plenamente viável no âmbito dos Tribunais de Contas, desde que haja previsão normativa nas respectivas Leis Orgânicas, bem como nos seus Regimentos Internos.

O sistema de orientações normativas propiciará maior agilidade e previsibilidade não apenas na função de julgamento, bem como servirá de parâmetro aos trabalhos de instrução, referentes à elaboração de relatórios e pareceres jurídicos no âmbito das Cortes de Contas.

Implementation of guidelines in the courts of auditors

ABSTRACT

The focal point of this paper is to propose an agile and efficient mechanism in order to mark out the cognitive and administrative jurisdiction of the Courts of Auditors. Considering the proper adaptations, the guidelines, based on the experience of the AGU (Advocacia Geral da União), may be adopted by the Courts of Auditors. The aforementioned guidelines will provide juridical framework concerning controversial issues both in the doctrine and the jurisprudence fields. In addition, the implementation of guidelines will contribute for the celerity and the optimization related to the judgement system, as well as make it possible to treat similar cases equally. Besides the approach concerning the outcome of the guidelines in the context of the Courts of Auditors, we are going to present the benefits to be gained from both internal and social controls.

Keywords: 1. Guidelines. 2. External Control. 3. Internal Control. 4. Social Control. 5. Court of Auditors

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 dez. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 25 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4190 MC/RJ. Rel. Min. Celso de Melo, **Diário da Justiça Eletrônico**, 4 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI-MC-REF\(4190%20NUME.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI-MC-REF(4190%20NUME.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 6 mar. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União**: abrangendo o período de 2003 a 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento/planos_estrategicos_TCU/pet_2003.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. **Planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União**: abrangendo o período de 2006 a 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento/planos_estrategicos_TCU/pet_2006-2010.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, a. 1, n. 9, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

GABRIEL, Ivana Mussi. Tribunal de Contas no controle dos gastos públicos. **Revista Jurídica Ministério Público do Estado do Amazonas**, v. 2, n. 1, p. 213, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NÓBREGA, Marcos. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em <<http://www.tce.pe.gov.br/html/lei-org/index.htm>>. Acesso em: 22 maio 2012.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **II Plano estratégico (2008-2012)**. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/attachments/151_151_Relatorio_para_publicacao_resumo2008.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

ROCHA, Zilton. Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. **Revista TCMRJ**, n. 46, p. 3-11, jan. 2011.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social no Brasil: evolução e desafios. **Revista TCMRJ**, n. 46, p. 43-54, jan. 2011.

VALLE, Rogerio; OLIVEIRA, Saulo Barbará de. **Análise e modelagem de processos de negócio**. São Paulo: Atlas, 2009.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. Breves comentários à nova sistemática processual civil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007. v. 3.