



A FUNÇÃO DE CONTROLAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CARÁTER PEDAGÓGICO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA

Carlos Victor Muzzi Filho*
Jorge Heleno Costa**

RESUMO

Essa pesquisa analisa parte do sistema de controle exercido pelos Tribunais de Contas. Estuda-se, mais especificamente, a eficácia e a eficiência das sanções pecuniárias, propondo-se outras técnicas de controle, haja vista os objetivos finalísticos da própria atividade de controle. Basicamente, discute-se a existência, ou não, do caráter pedagógico na sanção pecuniária, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, pelo método dedutivo, com marco teórico na ideia de controle de Ana Carla Bliacheriene. Finalmente, propõe-se a adoção de outros mecanismos, distintos da sanção pecuniária, que permitam aos Tribunais de Contas contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Palavras-Chave: Controle; Tribunais de Contas; Accountability; Sanção Pecuniária; Ajustamento de Conduta e de Gestão.

THE FUNCTION OF CONTROL OF COURTS OF ACCOUNTS AND THE PEDAGOGICAL CHARACTER OF PECUNIARY SANCTION

ABSTRACT

This research analyzes part of the control system exercised by the Courts of Accounts. More specifically, the effectiveness and efficiency of pecuniary sanctions are studied, and other control techniques are proposed, given the ultimate objectives of the control activity itself. Basically, the existence or not of the pedagogical character in the pecuniary sanction is discussed, using bibliographical research, by the deductive method, with theoretical mark in the idea of control of Ana Carla Bliacheriene. Finally, it is proposed to adopt other mechanisms, other than pecuniary sanction, that will allow the Audit Courts to contribute to the improvement of public management.

Keywords: Control Courts of Accounts; Accountability; Sanction Pecuniary; Adjustment of Conduct and Management.

* Mestre e Doutor em Direito Tributário (UFMG); Professor do Programa de Mestrado e da Graduação em Direito da Universidade FUMEC; Especialista em Direito Público (IEC-PUC/MG); Procurador do Estado de Minas Gerais e advogado.

** Mestrando em Direito Público (Universidade FUMEC); Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSJ); Especialista em Gestão Pública com Foco em Resultados (Escola de Contas do TCE/MG); Especialista em Direito Público (IEC-PUC/MG); Especialista em Direito Municipal (Universidade Anhanguera); Professor de Direito Constitucional do UNIPTAN; Assessor Jurídico do Município de São Tiago/MG; Advogado.



1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é criticar o constante uso de sanções pecuniárias pelos Tribunais de Contas, examinando a eficácia e a eficiência dessas sanções pecuniárias como instrumento de controle da Administração Pública, com apreciação, ainda, de outros mecanismos de controle, que também podem ser – e são – empregados pelos Tribunais de Contas.

A hipótese a ser testada é a de que as sanções pecuniárias não cumprem função pedagógica, de modo que a possibilidade de sua imposição, ou mesmo a sua efetiva imposição, não resulta em melhoria da atuação da Administração Pública. Outros instrumentos de controle, por sua vez, cumprem função pedagógica, mostrando-se mais eficazes e eficientes para a correção e o aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, contribuindo, então, de forma mais decisiva, para uma melhor gestão pública.

Com efeito, se o Direito Administrativo vem passando por sensíveis transformações, também a chamada teoria dos controles administrativos vem sendo transformada, até mesmo para atender aos novos desafios da chamada gestão gerencial. Não é suficiente controlar a *forma*, mas também o *conteúdo* da ação administrativa, em relação ao qual é insuficiente o critério da legalidade. Eficiência, eficácia e economicidade se somam à legalidade como critérios que devem nortear o controle da Administração Pública, não bastando, pois, apenas a adequada forma jurídica.

Ademais, em se tratando de Estado Democrático de Direito, o controle ainda deve atender para a questão democrática, permitindo a maior participação social, não apenas na formulação das políticas públicas, mas igualmente no controle dessas políticas públicas. Assim, o controle social também ganha contornos mais robustos na realidade brasileira, destacando-se, por exemplo, o uso de ferramentas disponibilizadas via rede mundial de computadores (Internet), normatizadas através da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência), e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Essas legislações surgiram a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), a qual instituiu, em âmbito nacional, normas de finanças públicas com o objetivo de estabelecer um paradigma para a responsabilidade na gestão fiscal por parte de toda a Administração Pública (em seu sentido mais amplo).

É nesse contexto, portanto, que a responsabilização dos agentes públicos, por via da tradicional sanção pecuniária, será analisada: sob o prisma do seu suposto caráter pedagógico,



na tentativa de se verificar os efeitos concretos dessas sanções, como instrumento para efetivação do controle administrativo.

Frente a essas questões, o trabalho será norteado com a seguinte problemática: ante a principal missão institucional dos Tribunais de Contas, que é controlar os atos de gestão e de governo da União, dos Estados (e do Distrito Federal) e dos Municípios, a aplicação de multa, como uma das possíveis sanções, possui, de fato, caráter pedagógico, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública?

Metodologicamente, se utiliza a pesquisa bibliográfica, com adoção do método dedutivo, adotando-se, como marco teórico, as proposições de Ana Carla Bliacheriene (BLIACHERIENE, 2016).

Faz-se, então, breve incursão sobre os Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios), examinando-se sua estrutura e competências. Em seguida, é analisada a função de controle exercida pelos Tribunais de Contas para, finalmente, se estudar as sanções pecuniárias no contexto da função de controle exercida por esses Tribunais, comparando-a com outros mecanismos de controle.

O trabalho pretende conjugar esforços para aprofundar o debate acerca da necessidade de se revisar, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo, o sistema de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Assim, acredita-se que a pretendida contribuição, além do âmbito acadêmico, pode se estender para o campo prático de atuação dos órgãos da Administração Pública, especialmente no que diz respeito à melhora da prestação do serviço público como um todo.

Ressalte-se, preliminarmente, que o exame das sanções pecuniárias, neste trabalho, se concentra nos efeitos provocados diretamente sobre a gestão da coisa pública, sustentando-se que, por se voltar contra o agente público, a imposição da sanção não resulta em aperfeiçoamento da gestão pública em si. Também cabe ressaltar que não se envereda pela discussão sobre a satisfação, ou não, das sanções impostas, isto é, não se examina se as sanções pecuniárias se convertem, efetivamente, em receita pública, o que poderia ser objeto de estudo específico. O objetivo do trabalho, reitera-se, é o efeito concreto da sanção pecuniária no agir da Administração Pública.

Tem-se, ao final, reflexão sobre o clássico tema do “controle da Administração Pública”, relacionando-o com a busca pela melhor “gestão pública”.



2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Muito embora não seja propósito da presente pesquisa fazer uma digressão histórica sobre os Tribunais de Contas brasileiros, é preciso, mesmo que sucintamente, contextualizá-los no tempo e no ordenamento jurídico brasileiro, destacando algumas peculiaridades.

2.1 Tribunal de Contas da União

Foi no ano de 1890, por meio do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro, que foi criado, por iniciativa de Ruy Barbosa, o primeiro Tribunal de Contas da história brasileira. (MEDAUAR, 2014, p.136). Precipualemente tinha como função o exame, revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República. (BRASIL, 1890).

Em seguida, o Tribunal de Contas da União passou a figurar textualmente na Constituição da República de 1891, cujo art. 89, além de instituir o referido tribunal, previu que a nomeação dos seus membros se daria por indicação do Presidente da República, com a respectiva chancela do Senado, sendo que a perda dos cargos somente se daria por sentença. (BRASIL, 1891). As demais Constituições brasileiras, desde 1934 até a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantiveram o assento constitucional do Tribunal de Contas. (MEADUAR, 2014, p.137).

A retomada do regime democrático, a partir da Constituição da República de 1988, fortaleceu o papel institucional do Tribunal de Contas da União, conforme observa Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti:

O art.73, do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores, e apenas um membro em princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo. (CAVALCANTI, 2007, p.9).

Ademais, a partir da Constituição da República de 1988, o Tribunal de Contas da União, devidamente fortalecido, passou a exercer papel mais abrangente no que diz respeito ao controle externo, auxiliando o Congresso Nacional, nos termos do art. 71 (BRASIL, 1988), e, como anotam Benjamin Zymler e Guilherme Henrique De La Rocque Almeida, teve ampliado o “escopo” do controle exercido, que passou a abranger “[...] aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no que concerne à legitimidade e à economicidade” (ZYMLER;



ALMEIDA, 2008, p.148).

2.2 Tribunais de Contas dos Estados

O art. 75 da Constituição da República prevê que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. (BRASIL, 1988). Assim, cada um dos vinte e seis Estados da Federação, bem como o Distrito Federal, possui uma Corte de Contas, a qual é incumbida de fiscalizar as contas estaduais e municipais de seu território.

É preciso ressaltar que, embora seja o Poder Executivo quem detém a competência orçamentária por excelência, uma vez que os outros Poderes (Legislativo e Judiciário) recebem repasses daquele, é certo que, conforme a dicção do parágrafo único, do art. 70, da Constituição da República, esses também poderão ser fiscalizados e sancionados, quando for o caso, pelos respectivos Tribunais de Contas. (BRASIL, 1988).

A regulamentação de cada Tribunal de Contas está a cargo do respectivo Estado. Apenas a título de exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é regido pela Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, sendo que a Constituição de Minas Gerais, em seu art. 76, inciso II, previu que o controle externo fosse exercido pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas. (MINAS GERAIS, 1989).

2.3 Tribunais de Contas dos Municípios

Assim como na União e nos Estados, o controle externo, no âmbito dos Municípios, será exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Entretanto, o § 1º, do art. 31, da Constituição da República dispõe que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. (BRASIL, 1988).

Assim, de forma excepcional, devido à possibilidade de recepção dos órgãos existentes anteriormente à promulgação da Constituição da República, existem no Brasil apenas dois Tribunais de Contas em âmbito municipal, a saber: dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Sendo os únicos órgãos em todo o país dessa natureza, portanto, ressalte-se que os



respectivos Tribunais de Contas desses Estados mantêm as suas atribuições em relação a todos os demais Municípios dos seus territórios.

Seguindo essa linha de raciocínio, o § 4º, do art. 31, da Constituição da República, veda, taxativamente, a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas somente em âmbito municipal. Dessa forma, os Estados possuem autorização constitucional para, se quiserem, criar os seus Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios. (BRASIL, 1988). Essa é, aliás, a orientação do Supremo Tribunal Federal, em anotação ao texto do mencionado dispositivo, conforme seus próprios precedentes:

A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores.

A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (BRASIL, ADI 687, Rel. Min. Celso, 1995, p.3)¹.

Com base nessa autorização constitucional, existem, atualmente, quatro Tribunais de Contas dos Municípios, instituídos nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará. Assim, nessas unidades federativas, além dos Tribunais de Contas dos Estados, existem essas Cortes de Contas com atribuições específicas para os Municípios.

2.4 Das competências e da natureza jurídica dos Tribunais de Contas

Como visto nos tópicos anteriores, existem órgãos de controle, designados como Tribunais de Contas, nas três esferas da Federação. Todavia, os incisos do art. 71 da Constituição da República estabelecem apenas as competências do Tribunal de Contas da União, dentre as quais se destacam a apreciação das contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo, em cada esfera da Federação (inciso I), a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (inciso IV),

¹ Anotações constantes da “Legislação Anotada (A Constituição e o Supremo)”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>>. Acesso em: 16 jan. 2018.



dentre outras. (BRASIL, 1988).

Já o parágrafo único, do art. 75, da Constituição da República assevera que “as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos [...]”, sendo que cada órgão será regido por legislação própria, através das denominadas leis orgânicas e regimentos internos. (BRASIL, 1988). Frise-se, porém, que os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, por força do princípio da simetria e do disposto no *caput* do art. 75, da Constituição da República, exercem atribuições similares às do Tribunal de Contas da União, com as devidas adaptações.

Além das previsões expressas do texto constitucional, entende ainda o Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula nº 347, que os Tribunais de Contas, quando “[...] no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. (BRASIL, 1963).

Inegavelmente, ampliam-se os “horizontes” da atuação dos Tribunais de Contas, como registram Benjamin Zymler e Guilherme Almeida, eis que, ante o amplo rol de atribuições conferidas pela Constituição da República e ainda pela legislação infraconstitucional, “[...] suas ações estão sendo progressivamente direcionadas para a análise do desempenho da Administração Pública”, sem que isso implique “o abandono da legalidade”. (ZYMLER; ALMEIDA, 2008, p.152).

No que diz respeito à natureza jurídica dos Tribunais de Contas, é possível afirmar que, embora seja uma instituição estatal, esses são independentes da estrutura dos Poderes do Estado, haja vista a previsão do art. 73, § 3º, da Constituição da República, que atribui aos Ministros do Tribunal de Contas da União as mesmas garantias concedidas ao Poder Judiciário. (MEDAUAR, 2011, p.413). Não são, pois, os Tribunais de Contas parte do Poder Legislativo, embora cumpram a função de auxiliá-lo no controle externo da Administração Pública (art. 71, da Constituição da República). Aliás, o próprio Supremo Tribunal Federal assim o disse, entendendo que “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 mero assessoramento técnico”. (BRASIL, STF. ADI 4190, Rel. Min. Celso de Mello, 2010).

Nesse mesmo sentido, Odete Medauar argumenta que é

[...] impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de



qualquer dos três poderes. (MEDAUAR, 2011, p.413).

A partir dessa breve contextualização da natureza dos Tribunais de Contas e de suas competências, é preciso discorrer, propriamente, sobre a função de controle exercida pelos Tribunais de Contas.

3 A FUNÇÃO DE CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Notadamente, os Tribunais de Contas possuem função de destaque no sistema democrático do Estado de Direito brasileiro. Apartando-se da discussão sobre a natureza jurídica e considerando tão somente a função de auxiliar o Poder Legislativo nas três esferas da Federação, destaque-se a lição de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, que enfatizam que quando um Tribunal de Contas

[...] emite parecer (CF 71 I), esse ato deve ser julgado (aprovado ou rejeitado) pelo Poder Legislativo. Quando profere julgamento administrativo (CF 71 II a VI), o ato pode ser revisto por recurso administrativo ao Poder Legislativo. O Tribunal de Contas é *órgão julgador administrativo*. Não tem função jurisdicional *stricto sensu*. Suas decisões, como qualquer decisão administrativa, estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, segundo garante a CF 5º XXXV. Da mesma forma, os pareceres do Tribunal de Contas (CF 71 I), aprovados ou rejeitados pelo Poder Legislativo, estão sujeitos ao controle jurisdicional pelo Poder Judiciário. (NERY JÚNIOR; e NERY, 2009, p.440).

A função de controlar dos Tribunais de Contas, portanto, precisa ser exercida com autonomia suficiente de modo que quando uma decisão for exarada seja devidamente respeitada e cumprida pelo órgão ou cidadão controlado, mesmo sendo ainda passível de revisão.

3.1 O que se controla?

Como o alvo do controle pertence a todos os cidadãos, é possível cogitar da tentativa de se querer controlar todas as ações estatais. Entretanto, é preciso considerar que todas as atividades de controle geram um custo para o próprio Estado e, conseqüentemente, para todos os cidadãos. Nesse sentido, é importante que as investidas controladoras sejam devidamente planejadas, justamente para se alcançar patamares de excelência quanto à efetividade do quê e como se controla. (BLIACHERIENE, 2016, p.128). Ainda com relação ao que deve ser controlado e fazendo-se um contraponto com o controle social, Ana Carla Bliacheriene destaca que



[...] a nação politicamente organizada, aquela que detém o poder político original, não pode imputar limites a estes para o exercício do controle, que não os dispostos na Constituição, sob pena de rompimento do liame que une o Estado-Sociedade ao Estado-Poder, atados que estão pelo laço do Estado Democrático de Direito. (BLIACHERIENE, 2016, p.128).

A par dessas considerações, portanto, além do que já foi apresentado no tópico 2.4 como competência dos Tribunais de Contas, que pela sua natureza se atém quase que exclusivamente ao aspecto econômico do controle, Ana Carla Bliacheriene chama a atenção para mais duas questões que demandam observação especial: políticas públicas, sob o enfoque do controle jurisdicional, e os atos discricionários da Administração Pública. (BLIACHERIENE, 2016, p.129). Fazendo menção à interligação entre essas questões, a autora afirma que “[...] geralmente, a escolha da política a ser aplicada ou, ainda que esta seja uma determinação legal, a forma de executá-la é veiculada por atos administrativos, geralmente discricionários”. (BLIACHERIENE, 2016, p.129).

Sem adentrar nessa celeuma, até em razão da delimitação do escopo da presente pesquisa, o que se percebe é que, em razão do poder discricionário que os gestores públicos detêm, há possibilidade de se deturpar políticas públicas para obtenção de proveito pessoal ou político. E a função de controle, nesse aspecto, apresenta maiores desafios, porque apenas o controle da legalidade não permite evitar essa deturpação². (BLIACHERIENE, 2016, p.128).

3.2 Por que se controla?

A pergunta sobre a finalidade do ato de controle pode parecer inócua diante da suposta obviedade da resposta. No entanto, o olhar científico sobre a matéria exige análise mais criteriosa. Assim, segundo Ana Carla Bliacheriene, poderiam ser apontadas seis finalidades para o ato de controlar, a saber:

[...] (i) aperfeiçoar processos; (ii) assegurar a execução mais eficiente dos serviços públicos; (iii) melhor utilizar o dinheiro público; (iv) aferir os resultados das políticas públicas do Estado; (v) apurar e condenar o desvio de legalidade ou o uso inadequado ou criminoso do patrimônio público; e (vi) participar das decisões do Estado (BLIACHERIENE, 2016, p.128).

² O princípio da legalidade tem sido alvo de questionamentos revisores por parte da doutrina, sendo possível citar alguns para consulta: Binenbojm (2006) – A crise da lei: da legalidade como vinculação positiva à lei ao princípio da juridicidade administrativa; Aragão (2004) – A concepção pós-positivista do princípio da legalidade; dentre outros.

Todas as finalidades apontadas pela autora encontram guarida, principalmente, nos princípios afetos à Administração Pública, dispostos no art. 37, da Constituição da República. Pressupõe-se, dessa forma, que o controle ultima, de forma geral, a constante melhoria na prestação de serviço público, não servindo apenas como ferramenta punitiva. E, muito embora o controle social tenha avançado nos últimos anos, Bliacheriene ainda lembra que a

[...] corrupção e o corporativismo foram as formas de apropriação da *res publica* do século XX, quando o patrimônio público é confundido com o patrimônio do grupo ou corporação, que tende a identificar e replicar o discurso de que seus interesses particulares coincidem com o público (BLIACHERIENE, 2016, p.127).

Diante de tais premissas, controlar significa, dentre outros possíveis significados jurídicos, proteger a *res publica* contra administradores e servidores ímprobos, privilegiando-se o aumento da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e a proliferação da consciência de que o público, efetivamente, pertence a todos.

3.3 *Accountability*

A expressão americana *accountability* tem sido cada vez mais utilizada no cotidiano jurídico brasileiro, sobretudo no âmbito dos Tribunais de Contas. No final da década de 1980, Anna Maria Campos exortava que havia ouvido pela primeira vez aquela expressão em 1975 e que, até então, não havia “[...] tradução para o português”. (CAMPOS, 1990, p.30). Anos se passaram e continua sendo tarefa hercúlea conceituar o termo *accountability*.

No entanto, as considerações de Luiz Alberto dos Santos se apresentam razoáveis para os propósitos desse trabalho, adotando-as como sinônimo de “[...] ‘responsabilização’ dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas”. (SANTOS, 2000, p.42). E, a partir dessa concepção de responsabilização, Rita de Cássia Chió Serra, João Rafael Chió Serra Carvalho, e Ricardo Carneiro argumentam que

A responsabilidade do agente público pode ser entendida como consequência lógica da assunção de parcela do poder público, oriundo da soberania popular, típica da democracia. Destarte, torna-se compreensível e legítima sua responsabilização em relação às suas tomadas de decisões e ações. (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2000, p.139).



É com base nas decisões e ações dos agentes, servidores ou detentores de mandatos eletivos, portanto, que a responsabilização se materializa como necessária para que a prestação de serviços por parte do Estado seja eficiente. No entanto, Anna Maria Campos, enfatiza que

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas.

Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.

Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países (CAMPOS, 1990, p.35).

Como visto, pois, a equalização da *accountability*, entendida como responsabilização, é condição para a efetivação das ações de controle. Há que se considerar, contudo, que o cenário brasileiro ainda apresenta sinais de pouca participação social nas discussões políticas, tanto que são recentes as legislações sobre transparência e acesso à informação e seus mecanismos operacionais ainda estão sendo colocados em prática.

Adiante, então, será explorado o ponto nevrálgico da pesquisa, o qual consiste na análise das sanções, em especial a pecuniária, debatendo-se sobre o seu caráter pedagógico.

4 AS SANÇÕES DECORRENTES DO CONTROLE

Pensar em controle induz cogitar a sanção como mecanismo também de restabelecer a conduta desejada. Ante tal premissa, é fato que os Tribunais de Contas contam, em seus arcabouços normativos, com dispositivos que os permite imputar sanções variadas aos administradores. Resta investigar, dentre essas variadas sanções, o grau de eficiência daquela que comina em pagamento de multa.

4.1 Tipos de sanções

A Constituição da República, em seu art. 71, inciso VIII, instituiu a possibilidade, no âmbito dos Tribunais de Contas, de “[...] aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. (BRASIL, 1988).



Partindo-se do Tribunal de Contas da União, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a sua organização, estão previstas nos artigos 56 a 61 as sanções aplicáveis nas situações de cometimento de irregularidade ou ilegalidade, restando prevacente a sanção pecuniária para todos os casos. (BRASIL, 1992). Por sua vez, o Regimento Interno do TCU (Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011), não inova em relação à Lei Orgânica, apresentando em seu art. 270, tão-somente, a possibilidade de, além da sanção pecuniária e “[...] penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes [...]”, a inabilitação entre cinco a oito anos “[...] para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992”. (BRASIL, 2015).

Com relação aos Tribunais de Contas dos Estados, tomando como exemplo o de Minas Gerais, a Lei Complementar Mineira nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a sua organização, estabelece, no art. 83, as mesmas sanções que o TCU, tendo prevalência, também, a multa, a qual recebeu tratamento específico no art. 85. (MINAS GERAIS, 2008).

Portanto, a multa é o tipo de sanção que prevalece nos Tribunais de Contas. Diante dessa constatação, Fábio Deyves Mariz subdivide em duas a classificação de multas: as “multas-coerção”, que “[...] são aplicadas no intuito de forçar o cumprimento do ordenado, aproximando-se, na essência, das infrações impostas por Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativa (v.g. multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente) [...]”, e as “multas-sanção”, que têm “[...] nítido caráter reparador do dano, com viés estritamente sancionatório”. (MARIZ, 2006). Essa diferenciação será importante para a continuidade da pesquisa, haja vista que, a depender de um ou outro conceito, a aplicação de multa pode adquirir significação diversa.

4.2 “Vigiar e punir”?

Michel Foucault, autor sempre citado na seara penal por sua exposição sobre o nascimento das prisões, trata da vigilância hierárquica, utilizando-se, como exemplo, a vigilância em uma fábrica: “A vigilância torna-se um operador econômico decisivo, na medida em que é ao mesmo tempo uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar”. (FOUCAULT, 2007, p.147).

É presumível que, em se tratando da Administração Pública, a vigilância hierárquica tenha essa mesma predisposição apresentada por Foucault, principalmente analisando-a a partir



dos controles existentes: interno e externo. Essa hierarquização, por sua vez, tende a deflagrar uma espécie de processo de decantação dos atos administrativos, de modo a ser possível corrigir ou rever aqueles passíveis de correção ou revisão³, bem como aplicar sanções em caso de ação viciada dolosa ou imbuída de má-fé por parte de determinado agente público. Referindo-se à punição disciplinar, Foucault entende que ela é

[...] pelo menos por uma boa parte, isomorfa à própria obrigação; ela é menos a vingança da lei ultrajada que sua repetição, sua insistência redobrada. De modo que o efeito corretivo que dela se espera apenas de uma maneira acessória passa pela expiação e pelo arrependimento; é diretamente obtido pela mecânica de um castigo (FOUCAULT, 2007, p.150).

A discussão proposta por Foucault pode ser também direcionada para a Administração Pública, mais precisamente para o sistema de sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas, remanescendo, então, a dúvida sobre ser a sanção pecuniária, já que é a prevalecente, mecanismo capaz de incutir no sancionado a percepção de regeneração em relação à prática de ato viciado.

4.3 O caráter pedagógico da sanção pecuniária

No que diz respeito à essência da sanção pecuniária, é possível questionar o seu caráter pedagógico, ou seja, se de fato há possibilidade de aprendizado ou correção mediante a recepção, por parte de um agente público, de uma punição dessa ordem.

Ainda repercutindo a *teoria foucaultiana*, é preciso relembrar, comparativamente, a constatação da ineficácia do sistema prisional brasileiro enquanto meio de ressocialização, já que, segundo José Henrique Kaster Franco, “[...] parte da doutrina não acredita na recuperação do agente, apontando que o cárcere é um fator criminógeno, bastando verificar as elevadas taxas de reincidência, que no Brasil variam entre 70 e 80%”. (FRANCO, 2008, p.1). Ora, se é evidente a ineficácia do caráter pedagógico da privação de liberdade enquanto punição, também se pode questionar a eficiência e a eficácia da sanção pecuniária aplicada pelos Tribunais de Contas.

A Constituição da República não previu expressamente que os Tribunais de Contas tivessem ações de cunho pedagógico junto à Administração Pública. No entanto, de acordo com

³ Súmula 473 do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.



Jackson Francisco de Oliveira,

Essa função tornou-se essencial porque esses Tribunais perceberam que os gestores públicos muitas vezes descumprem o ordenamento jurídico vigente por falta de conhecimento de como os atos administrativos devem ser praticados, e não por má-fé. Reiteradamente, a falta de assessorias qualificadas, leva a equívocos no cumprimento da legislação, acarretando responsabilização de gestores que, necessariamente, não agiram com intenção de atingir o interesse da coletividade. (OLIVEIRA, 2012, p.15).

No âmbito das relações administrativas, portanto, a sanção pecuniária, comparada à pena privativa de liberdade (no âmbito penal), também parece ter baixo grau de caráter pedagógico, haja vista, a título de exemplo, os valores arrecadados nos últimos cinco anos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁴.

No ponto, como afirmando anteriormente, a diferenciação entre a multa-coerção e a multa-sanção se faz necessária justamente para se compreender o fenômeno da tarefa pedagógica dos Tribunais de Contas. Enquanto a multa-sanção se ocupa de ressarcir o erário, a multa-coerção trata, a partir da própria semântica, de coagir os agentes públicos a executarem suas funções em consonância com os preceitos legais.

É preciso reforçar que esse ensaio não defende a ineficiência e, tampouco, a improbidade administrativa. O foco do questionamento é perquirir a real abrangência da sanção pecuniária quando do exercício do controle externo desempenhado pelos Tribunais de contas.

Nesse diapasão, no Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2015-2021, restou assentada a sua missão, que é “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”. E o próprio TCU cuida de explicar o que, de fato, seria essa missão, afirmando que ela

[...] representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que a organização faz hoje, por que faz, em benefício de quem e visando produzir qual impacto na sociedade. A declaração de missão deve responder à seguinte questão: “por que ou para que existimos?” A missão está ligada diretamente aos objetivos institucionais e aos motivos pelos quais a organização foi criada, na medida em que representa a sua razão de ser. (BRASIL, 2015).

Antônio Carlos Doorgal de Andrade, enquanto no exercício da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, afirmou que “a busca de maior interação entre o Tribunal

⁴ 2016: R\$ 3,4 milhões; 2015: R\$ 4,9 milhões; 2014: R\$ 3,8 milhões; 2013: R\$ 2,36 milhões; 2012: R\$ 2,5 milhões. Relatórios Estatísticos anuais. Disponível em: <<http://corregedoria.tce.mg.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-anuais>>. Acesso em: 26 jan. 2018.



de Contas, os jurisdicionados e a sociedade deve ser incessante, de modo que o Tribunal possa cumprir sua função pedagógica e orientadora, atuando de forma preventiva”. (ANDRADE, 2011, p.IV). A prevenção, portanto, é sugerida como ação tônica dos Tribunais de Contas, por via da qual é passível de efetivação a função pedagógica, abdicando-se da aplicação de sanção pecuniária de forma indiscriminada.

Essa é ainda a proposta de Daniela Zago Gonçalves Cunda, para quem é necessário pensar-se em um novo modelo de controle externo, o qual privilegie, sobretudo, a efetividade e a celeridade nas soluções apresentadas pelos Tribunais de Contas, motivo pelo qual eles “[...] têm de se inserir, no exercício de um *novo controle externo* utilizando-se de modernos mecanismos, como o *termo de ajustamento de gestão*”. Assim, abandona-se a ideia de “[...] controle que somente busca detectar falhas e aplicar sanções, mas que também diagnosticará de maneira mais célere eventuais irregularidades apresentando as respectivas sugestões de soluções”. (CUNDA, 2011, grifo do autor).

Assim, à semelhança do já difundido TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, muito utilizado pelo Ministério Público, há a possibilidade de utilização do TAG – Termo de Ajustamento de Gestão. Exemplificativamente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar Estadual nº 120, de 15 de dezembro de 2011, a qual incluiu o art. 93-A na Lei Complementar Estadual nº 108, de 17 de janeiro de 2008, instituiu o TAG em seu âmbito para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados. (MINAS GERAIS, 2011).

Com base nas possibilidades de se ajustar a conduta ou a gestão é que, conforme argumenta Jackson Francisco de Oliveira, “[...] a atuação pedagógica dos Tribunais de Contas, muitas vezes, ajuda a evitar desvios de recursos ou irregularidades graves, sem necessariamente punir o gestor. Essa nova função, com certeza, obtém resultados inquestionáveis”. (OLIVEIRA, 2012, p.15).

Ana Carla Bliacheriene, corroborando o que se vem de sustentar, pontifica que a “concepção clássica de controle”, que o vê como “[...] mecanismo para garantir que haja submissão ao que foi previamente programado [...]”, tem na sanção um importante elemento para lhe der efetividade. (BLIACHERIENE, 2016, p.138). Todavia, a sanção – notadamente a pecuniária – “[...] jamais será o mais importante, num Estado que se queira gerido por resultados, e não pelo exercício de subsunção do ato administrativo à norma predeterminada”. (BLIACHERIENE, 2016, p.138). Daí, pois, a compreensão da necessidade, mais do que de sanção, de um “sistema de controle” que tenha “capacidade de correção de rumos (concepção



finalística do controle), como ‘ato de coordenação de ações que tenham entre si múltiplas e simultâneas interações’”. (BLIACHERIENE, 2016, p.138).

Muito mais do que simplesmente se perquirir acerca da responsabilização do agente público pela prática de determinado ato administrativo considerado irregular ou ilegal, mostra-se recomendável aos órgãos de controle externo que invistam na utilização de mecanismos mais céleres e eficazes, tais como os termos de ajustamento de gestão. Afinal, a função desempenhada pelos Tribunais de Contas também se caracteriza como serviço público e também deve obediência ao princípio da eficiência.

5 CONCLUSÃO

A revisão bibliográfica e documental apresentada, a partir do marco teórico de Bliacheriene (2016), induz à conclusão de que a sanção pecuniária aplicada pelos Tribunais de Contas, nas três esferas da federação, não alcança o efeito pedagógico *a posteriori*, seja para corrigir o ato supostamente viciado, seja para não haver reincidência.

Assim, a partir da metodologia utilizada, foi possível construir uma noção geral de como se organiza o controle externo no Brasil, apresentando-se novos desafios para a função de controle, relativos às políticas públicas e aos atos discricionários da Administração Pública. Ainda ligado à função de controle dos Tribunais de Contas, o conceito da expressão norte-americana *accountability* foi estudado e, para os fins dessa pesquisa, acolhido como responsabilização dos agentes públicos quando no exercício de suas respectivas atividades funcionais.

Decorrente das ações de controle foi analisado o sistema sancionatório imputado pelos Tribunais de Contas aos jurisdicionados, sendo constatado que a multa é o tipo de sanção prevalecente em nosso ordenamento. A partir das considerações de Michel Foucault, sobretudo em relação à efetividade da punição, foi possível constatar que a privação da liberdade não garante ressocialização do criminoso. Nesse sentido, fez-se aproximação com o Direito Administrativo, em torno do caráter pedagógico da sanção pecuniária, percebendo-se que a multa pecuniária não é capaz de garantir a correção do ato controlado, assim como não é fator decisivo para impedir reincidências.

Assim, a possibilidade de utilização de instrumentos de controle que primem pela prevenção ou correção do ato administrativo viciado parece ser a melhor opção antes de partir para a aplicação de sanção, propriamente. Além do já utilizado TAC – Termo de Ajustamento



de Conduta, foi sugerida, a título de exemplo, a utilização do TAG – Termo de Ajustamento de Gestão, já instituído no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Tendo em vista, pois, os objetivos da pesquisa, à guisa de conclusão, se pode afirmar que o controle externo é uma importante ferramenta de gestão pública. Entretanto, concentrar o resultado das ações controladoras apenas na aplicação de multas não é a melhor técnica, principalmente se forem considerados os efeitos negativos, do ponto de vista pedagógico, do ato de punir por simplesmente punir. Recomendável, então, que os Tribunais de Contas, pautando-se por novas perspectivas do controle externo, privilegiem o resultado finalístico das atividades estatais submetidas a controle. Desse modo, a função de vigiar não se sobreporá à de punir, resguardando-se o uso da sanção pecuniária para casos residuais.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro v.236, p.51-64, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44672/44977>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

ANDRADE, Antônio Carlos Doorgal de. Palavra do Presidente. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Coletânea de entendimento do TCE, Ano 1a ed., p.IV-V, 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/582>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1119p.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 337p.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 252p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 8.443**, de 16 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 12.527**, de 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n. 131**, de 27 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 966-A**, de 07 nov. 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Autonomia do Estado-Membro. **ADI 687-8/PA**. Rel. Min. Celso de Mello. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 02 fev. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Autonomia do Estado-Membro. **ADI 4190/RJ**. Rel. Celso de Mello. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 10 mar. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Pesquisa de jurisprudência, Súmulas, 13 dez. 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plano Estratégico do Tribunal de Contas 2015-2021. **Planejamento e gestão**, Planejamento Estratégico, 01 abr. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/referencial-estrategico.htm>>. Acesso em 26 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 246. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Legislação e Normativos**, Regimentos Internos, 02 jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/>>. Acesso em 24 jul. 2017.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando a assegurar a efetividade do sistema. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, Ano 38. n.108, p.7-18, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/463/514>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. **Interesse Público**, Belo Horizonte, Ano 11, n.58, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://bidforum.com.br/>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. 262p.



FRANCO, José Henrique Kaster. Execução da pena privativa de liberdade e ressocialização: utopia? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2009, 31 dez. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12153/execucao-da-pena-privativa-de-liberdade-e-ressocializacao>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. 236p.

MARIZ, Fábio Deyves. Competência constitucional dos Tribunais de Contas: uma visão geral. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Ano XXIV, ed. 4, 2006. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2006/04/-sumario>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 251p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 464p.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais** (1989). Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 102**, de 17 jan. 2008. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 120**, de 15 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 1533p.

OLIVEIRA, Jackson Francisco de. O ajuste de conduta como uma realidade para os Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, v.19. p. 10-27, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs2.3.6/index.php/Revista_TCE_PE/article/download/705/648>. Acesso em: 15 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Parecer 25/2006. Rel. Cons.-Subs. Alexandre Mariorri. **Pesquisa de jurisprudência**, Pareceres, 13 nov. 2016. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:7::P1_PESQUISAR:NO:RP:P7_ORIGEM:PARECERES>. Acesso em: 18 jan. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social**: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado. Brasília: DIAP, 2000. 244p. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/25-agencificacao-publicizacao-contratualizacao-e-controle-social-janeiro-de-2000>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. *Accountability* democrática e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Edição especial, p.135-153, 2012. Disponível em:



<<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/681>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique De La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, 403p.