

Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas

Ways of participatory democracy: popular participation in the
Court of Accounts

Juliana Rodrigues Barreto Cavalcante¹
Juliana Silva Rodrigues²

RESUMO

Este artigo tem por escopo discutir a participação popular no controle da gestão pública, dando enfoque às ouvidorias e denúncias dos Tribunais de Contas, de modo a verificar seu potencial democrático e sua realidade fática sob a perspectiva de controle social. A metodologia utilizada constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Concluiu-se que o instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia, e tal controle social tem suma importância no auxílio do combate efetivo à improbidade administrativa e à proteção do erário. Os resultados revelam o potencial democrático dos mecanismos participacionistas, entretanto, apontam para a necessidade de maior atuação da sociedade civil na defesa de seus interesses plurais.

1 Especialista em Direito e Processo Constitucionais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Lato Sensu da Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduada em Direito pela Unifor. Advogada registrada na Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará (OAB-CE). E-mail: julianacavalcanteadv@gmail.com

2 Graduada em Direito pela Unifor. Pós-graduada em Direito e Processo Tributário pela Unifor. Ex-estagiária na assessoria jurídica da empresa Alfa Contabilidade e no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE). Advogada registra na OAB-CE. E-mail: julianasilva_r@hotmail.com

Palavras-Chave: Controle Social. Democracia Participativa. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The scope of this article is to discuss public participation in the control of public management, focusing on the ombudsman offices and the complaint sections of the Courts of Accounts, in order to verify their democratic potential and factual reality from the perspective of social control. The methodology used was a descriptive-analytical study developed through bibliographic and documentary research. It was concluded that the instrument that allows for public participation within the Court of Accounts is the complaint, and that such a tool for social control is of paramount importance in aiding effective combat against administrative misconduct and in protecting the public treasury. The results reveal the democratic potential of participatory mechanisms, nevertheless pointing towards the need for greater action of civil society in the defense of its plural interests.

Keywords: Social Control. Participatory Democracy. Courts of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Periodicamente, são convocadas eleições em nosso país com o objetivo de que os cidadãos escolham, em âmbito municipal, estadual, federal e distrital, parlamentares que possam representar seus ideais, reflexo do viés democrático de nosso Estado. Ao se analisar o histórico de participação popular no Brasil, percebe-se a frequência de movimentos em prol da de-

mocracia e da legitimação de governos representativos. Inclusive, a própria Constituição da República Federativa (CRFB) de 1988 foi fruto de debates e lutas sociais, tendo a participação da sociedade civil na Assembleia Constituinte.

Nos Tribunais de Contas estaduais, conselheiros são indicados por governadores ou Assembleias Legislativas com o fito de julgar as prestações de contas dos políticos de todos os estados. Dada a importância desses Tribunais e da função que tais conselheiros assumem, a população não poderia deixar de buscar uma gestão transparente e com credibilidade, sendo imprescindível o acesso à informação.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) orienta os cidadãos para que participem da gestão pública exercitando o controle social por meio de denúncias e comunicações de irregularidades na Ouvidoria. Tal setor tem se apresentado como um importante mecanismo de controle de gestão pública pela sociedade tendo em vista os dados numéricos coletados a partir de sua atuação.

Desse modo, este artigo propõe analisar de que forma se dá a participação popular no TCE-CE e se existem ganhos democráticos que viabilizam a construção de uma possível gestão compartilhada que vise a melhorias na eficiência governamental.

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho constitui-se em um estudo descritivo-analítico, embasado por meio de pesquisa do tipo bibliográfica com foco nos relatórios de dados sobre o atendimento nas ouvidorias e informações pertinentes à temática.

O desenvolvimento do estudo pressupõe algumas fases a serem observadas. Primeiramente, se fez a delimitação do objeto do artigo para viabilizar sua investigação e, consequente-

mente, o surgimento de debates para a tomada de conclusões referentes ao contexto da situação que foi analisada.

Assim, o artigo foi dividido em três tópicos, a saber: 1) mecanismos institucionais de participação popular; 2) o controle social no Brasil; e 3) denúncia ao Tribunal de Contas. Feitas as notas introdutórias necessárias, passa-se à análise dos referidos pontos.

2 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O constitucionalismo democrático trouxe à tona, no Brasil, instrumentos de participação que dão ao povo a última palavra sobre os atos de governo. São eles o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. A CRFB (BRASIL, 1988, p. 9) instituiu esses mecanismos de exercício da soberania popular, que nada mais é do que uma ideia cuja essência encontra resguardo em seu artigo 1º: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse contexto, Humberto Bayma Augusto (2017, p. 4) corrobora que a CRFB de 1988 traz a “inclusão de ferramentas que proporcionam a participação da sociedade”.

Os mecanismos jurídicos elencados pelo texto constitucional significam que os eleitores decidirão positiva ou negativamente acerca da aprovação de um projeto legislativo de determinada situação de governo e poderão interferir na produção de leis, por iniciativa popular.

Além disso, importa ressaltar que o cidadão também tem direito a participar da gestão da administração pública e, dessa forma, há ações que aproximam a população dos atos públicos,

sejam eles audiências, votação de peças de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), verificação de execução orçamentária, setores de comunicação e compartilhamento de dados ou ouvidorias.

Mesmo sem terem sido recepcionados pela Constituição, outros órgãos da democracia participativa vêm se insinuando no ordenamento jurídico pátrio. Nesse campo, a principal inovação é a ouvidoria. Esse instituto de caráter unipessoal vem se desenvolvendo de forma pouco homogênea, mas alcança, indistintamente, quase todas as esferas do serviço público: União, estados, municípios, autarquias e corporações específicas, como as polícias estaduais (LYRA, 2017).

Os cidadãos devem participar de todas as fases da orçamentação pública. O controle e a transparência na administração não podem deixar de existir, para que os caminhos do titular do poder o povo, sejam nítidos e acessíveis. A esse respeito, um dos princípios da CRFB (BRASIL, 1988), além da legalidade, moralidade e outros, é a publicidade, materializado pela divulgação dos atos administrativos.

Tal princípio ganhou maior robustez no ordenamento jurídico brasileiro em razão do início da vigência da Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, pois regula o acesso à informação previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, §3º, II e no art. 216, § 2º, todos da CRFB. Esses dispositivos apontam que a lei tem como foco uma tríplice dimensão: direito fundamental, direito do usuário da administração e patrimônio cultural brasileiro. (BORTOLETO; LÉPORE, 2017).

3 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Mesmo após séculos de noções democráticas, passou-se a ter ideia do significado de controle social somente com a intensa participação popular ocasionada pela redemocratização do país nos anos 1980. A expressão controle social representa, então, a fiscalização civil das ações do Estado, a qual era impedida anteriormente pelo regime autoritário da ditadura militar.

Tal forma de participação democrática possui diversos instrumentos garantidos pela Constituição de 1988 como audiências públicas, orçamentos participativos, ouvidorias e denúncias. Ela permite que a sociedade possa influir e fiscalizar as ações do poder público, objetivando melhor atendimento por parte dele, garantindo os direitos básicos dos cidadãos e fortalecendo a democracia. Traz-se o conceito de controle social por Vanderlei Siraque (2005, p. 103):

É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo.

Corroborar-se isso com o entendimento de Alexandre Pontes Aragão (2010, p. 25) de que:

O controle social apresenta como principal característica o envolvimento de qualquer cidadão, diretamente ou através de determinadas entidades não governamentais, na fiscalização dos atos da administração pública, ou seja, a sociedade atua no controle das decisões governamentais para constatar o respeito às normas e princípios constitucionais, bem

como às demais normas infraconstitucionais reguladoras da administração pública.

Convém ressaltar que a esse legitimado, o cidadão, não há obrigação legal de fiscalizar a gestão pública, mas um direito garantido a ele pela Constituição. Entretanto, trata-se de um suporte imprescindível à fiscalização institucional externa realizada pelas Cortes de Contas e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Atualmente, porém, o controle social é fraco e enfrenta diversos problemas, ocasionando, assim como o clientelismo, a falta de poder e de recursos dos municípios e o sistema de corrupção que drena seus recursos (PALHANO, 2004). É a incapacidade do Estado de cumprir com as exigências básicas da população que origina descrença nas instituições políticas e nos membros eleitos que, formalmente, são representantes do povo.

Tal participação popular poderia ser maior se os governantes investissem mais em informações para a educação básica acerca do direito de fiscalização social. Trata-se de ensinar aos jovens e crianças do Brasil os meios de atuação e de fiscalização, tornando-os, assim, cidadãos politizados e conscientes. Uma importante iniciativa do TCE-CE foi desenvolver o programa Agente de Controle, que capacita estudantes da rede pública em controle social por meio de palestras com audiovisuais. A mídia também, como importante formadora de opinião que é, deveria envidar maiores esforços para a divulgação desses dados.

A transparência de informações públicas contribui para a efetivação do controle social na medida em que permite à sociedade conhecer a gestão dos recursos públicos. Como trazem os artigos 10 e 11 da lei 12.527/2011, qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações, por qualquer meio

legítimo, à administração, e ela deverá autorizar ou conceder a obtenção imediata ao dado disponível (BRASIL, 2011).

Também traz importante contribuição ao controle social o § 8º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações (BRASIL, 1993), *in verbis*: “Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Tais legislações remetem ao princípio de publicidade da administração, garantido no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entendeu o ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no julgado do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 239.874/RS (BRASIL, 1999):

É preciso advertir que as razões de Estado - quando invocadas como argumento de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público ou de qualquer outra instituição - representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (o que é intolerável), a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, a idéia de que o exercício do poder estatal, quando praticado sob a égide de um regime democrático, está permanentemente exposto ao controle social dos cidadãos e à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e Tribunais.

Portanto, o controle social é importante elo entre a sociedade e seus representantes eleitos democraticamente, devendo ser exercido com ações fiscalizadoras da atuação estatal como uma das formas de garantir a proteção dos recursos públicos.

2.1 O controle social e o Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é órgão vinculado ao Poder Legislativo, portanto não é um Poder em si e nem faz parte da estrutura interna de nenhum deles. A Corte de Contas e os órgãos legislativos realizam o controle externo em matéria financeira de todos os Poderes da República. Sua competência é própria porque fará a análise técnica quanto aos gastos públicos. Para concretizar essa fiscalização contábil, o Texto Constitucional dispõe no art. 74, §2º: “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” (BRASIL, 1988, p. 38).

Pelo paralelismo das formas, convém salientar que essa norma se repete nos estados e municípios que tiverem um Tribunal de Contas. Assim, a Constituição do Estado do Ceará estabelece em seu art. 11:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de classe é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas dos Municípios, exigir-lhes completa apuração e devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou requerimento de providências, obrigada a manifestar-se sobre a matéria. (CEARÁ, 2000)

Inclusive, o TCE-CE viabilizou um projeto digital denominado Controle Cidadão, que “visa dar maior amplitude à divulgação do papel essencial do controle externo e do controle social, estimulando a participação da sociedade de forma cada vez mais efetiva” por meio de videoaulas e fascículos que con-

tribuem para o aprofundamento dos conhecimentos da população (CEARÁ, 2015a).

Por meio das disposições constitucionais, ressalta-se a legitimidade da participação conjunta de cidadão e órgão de contas. Assim, espera-se que o cidadão venha a ser porta-voz de irregularidades na gestão pública, já que é ele quem vive o dia a dia da prática administrativa e sabe das deficiências da má administração, devendo, portanto, participar ativamente da gestão pública.

4 DENÚNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS

Para auxiliar na atividade de controle externo do Tribunal de Contas, a participação popular é essencial, pois dessa forma a fiscalização dos administradores de recursos públicos se torna mais eficaz. Corrobora-se isso com o entendimento de Evilânia Macêdo Lima (2005, p. 35) de que:

O cidadão é o grande construtor da cidadania, o edificador da forma como essa cidadania pode alcançar seu exercício pleno. Para tanto, todos devem se dedicar ao esforço de aproximar Administração Pública e sociedade.

Sabe-se que o Tribunal de Contas, como órgão responsável pelo controle externo, deve abrir espaço para o exercício da administração pelo cidadão. Divulgar sua atuação deve assegurar o conhecimento da Gestão pública.

De igual modo, Scliar (2009) entende que a fiscalização e o acompanhamento da administração pública são direitos democráticos dos cidadãos políticos. O instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia.

Ela se encontra tipificada na CRFB (BRASIL, 1988) e pode ser realizada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para trazer à apreciação da Corte de Contas a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades cometidas por gestor ou administrador público ou responsável por recursos federais, estaduais ou municipais.

Segundo o art. 1º, inciso XXIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU), uma das atribuições da Corte de Contas é decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, não havendo, de acordo com a legislação, nenhuma necessidade de representação por advogado ou restrição aos alfabetizados (BRASIL, 1992b). É pelas denúncias que as Cortes de Contas podem tomar conhecimento de irregularidades relativas ao mau uso dos recursos públicos ocorridas, por exemplo, em locais distantes e de difícil acesso, mas que pertencem à sua jurisdição.

As denúncias não consistem em processo de competência da ouvidoria, já que o cidadão é o único legitimado a fazê-las. Entretanto, ela deve atuar como fonte de orientação à sociedade acerca do *modus operandi* do procedimento de denúncia. De acordo com o art. 32 da Resolução-TCU nº 240, de 23 de dezembro de 2010, inciso III, é competência da área apenas receber e catalogar informações referentes a indícios de irregularidades no uso de recursos públicos, obtidas por meio da internet ou outro meio apropriado (BRASIL, 2010). Inclusive, a esse respeito, o TCE-CE dispõe de um setor de ouvidoria com relatórios gerenciais publicados desde o ano de 2014 em sítio eletrônico próprio.

A comunicação de irregularidade difere da denúncia por

que sua função é dar ciência ao Tribunal acerca de um fato evitado de irregularidades, ao passo que a denúncia refere-se “a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, deve ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legítimo do denunciante, sua qualificação e irregularidade” (BRASIL, 2015b).

Para Aguiar (2010), já que os cofres públicos são abastecidos por recursos que provém do próprio cidadão, ele é o legitimado a controlar a gestão desses recursos; segundo Fernandes (2003, p. 1866):

O instrumento da denúncia constitui um dos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, posto que permite a qualquer dos seus membros iniciar a “prestação de serviço” de verificação.

A denúncia formulada à Administração, quando identificada a autoria e apontados os indícios do fato, deve merecer apuração, pois a sociedade e os órgãos públicos devem ter interesse em preservar a legalidade da conduta dos agentes públicos, demonstrando a verdade dos fatos.

Portanto, trata-se de importantíssimo meio de exercício da cidadania e auxílio à atividade de controle externo pelo Tribunal de Contas, fortalecendo, assim, a proteção dos cofres públicos.

3.1 Requisitos formais para a propositura da denúncia

Conforme o art. 235 da Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011, no *Regimento interno do Tribunal de Contas da União* (RI-TCU), a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal de Contas da União (TCU) deverá referir-se

ao administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (BRASIL, 2012c). Ela deverá ser entregue no setor de secretaria de protocolo do respectivo Tribunal de Contas.

Estão sujeitos à jurisdição do TCU os administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos de unidades dos Poderes da União e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em dano ao erário federal.³

Se a denúncia não obedecer tais requisitos, o Tribunal não a conhecerá, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.⁴ Entretanto, o cidadão não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência do não prosseguimento da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.⁵

3.2 O procedimento da denúncia

As denúncias serão dirigidas ao ministro-presidente do Tribunal de Contas e deverão conter relato detalhado dos fatos irregulares com o maior número possível de informações ou documentos para facilitar o trabalho de fiscalização. Seguindo os seus requisitos formais, o denunciante poderá ser considerado pela Corte de Contas como interessado, sendo-lhe assegura-

3 Cf. art. 1º, I da LOTCU (BRASIL, 1992b).

4 Cf. art. 235, § único do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 56).

5 Cf. art. 236, §2º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 57).

do o direito para requerer vistas, cópia do processo ou mesmo sustentação oral.

De acordo com os artigos 123, 124 e 125 da Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, primeiramente, os fatos contidos na denúncia passam por uma análise de admissibilidade dos requisitos formais pelas inspetorias técnicas do Tribunal e são autuados como processo (BRASIL, 2006b). As denúncias já autuadas são encaminhadas ao gabinete de um ministro relator, no qual são novamente apreciadas quanto à admissibilidade e, se forem acolhidas, são outra vez enviadas às unidades técnicas para apuração, lá permanecendo até que se comprove sua procedência.

Depois que estiverem reunidas provas suficientes para apontar a veracidade das alegações do denunciante, o acusado terá oportunidade de fazer sua defesa, conforme art. 234, §3º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 56).

O processo originado pela denúncia que contiver relatos de irregularidades envolvendo recurso federal será então julgado em sessão do plenário do TCU, o qual é composto de cinco ministros e presidente.⁶

Tais processos têm tramitação de urgência, de acordo com o art. 159, inciso V do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 42), e possuem inicialmente um caráter sigiloso⁷ até o seu julgamento.⁸

Acerca desse sigilo, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), expressou entendimento, no Informativo STF nº 286, de 14 a 18 de outubro de 2002, de que existe na Carta Maior um princípio que veda o anonimato,⁹ o que impediria o Tribunal de Contas de conhecer e fazer proces-

6 Cf. art. 105, inciso VII do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 30).

7 Cf. art. 182, §2º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 46).

8 Cf. art. 55, caput da LOTCU (BRASIL, 1992b).

9

sar a denúncia anônima (BRASIL, 2002). Segundo o ministro:

Torna-se evidente, pois, que a cláusula que proíbe o anonimato ao viabilizar, “a posteriori”, a responsabilização penal e/ou civil do ofensor – traduz medida constitucional destinada a desestimular manifestações abusivas do pensamento, de que possa decorrer gravame ao patrimônio moral das pessoas injustamente desrespeitadas em sua esfera de dignidade, qualquer que seja o meio utilizado na veiculação das imputações contumeliosas. (BRASIL, 2002)

Seguindo o entendimento, o STF julgou pela suspensão dessa garantia no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.405-4/DF, de 3 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2004). Tal fato ocorreu por situação na qual a autoridade indiciada requereu, com o escopo de apuração dos fatos denunciados, o afastamento do sigilo sobre o nome do denunciante, a fim de buscar indenização pelo desgaste causado à sua imagem.

Após a decisão mencionada ter transitado em julgado, o Senado Federal – por meio da Resolução nº 16, de 14 de março de 2006, publicada do Diário Oficial da União (DOU) no dia posterior – suspendeu a execução da expressão “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia”, constante do § 1º do art. 55 da lei 8.443/1992 e do contido no disposto no RI-TCU (BRASIL, 2006a). Portanto, o Tribunal de Contas poderá manter o sigilo com relação aos dados do denunciante somente até o julgamento do referido processo, não cabendo à Corte de Contas decidir discricionariamente sobre isso.

3.3 Julgamento das denúncias e seus efeitos

Ao verificar-se que a denúncia possui fatos corroborando

irregularidades como omissão no dever de prestar contas, não comprovação de aplicação dos recursos repassados pela União, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte em dano ao erário, essas irregularidades serão transformadas em processo de Tomada de Contas Especial.¹⁰

Sendo julgada procedente a denúncia, o responsável poderá sofrer as seguintes sanções por parte do Tribunal de Contas: multa, imputação de débito e, no caso de a Corte de Contas considerar grave a infração cometida, inabilitação do responsável – por um período que variará de cinco a oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, dois a cinco anos na esfera estadual ou não superior a cinco anos para a administração municipal.¹¹

As Cortes de Contas estaduais e municipais poderão aplicar ainda nota de improbidade administrativa resultante de irregularidades insanáveis, a qual poderá acarretar a inelegibilidade do responsável¹² em sede de justiça eleitoral. Conforme a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 1º, alínea “g”, serão inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa (BRASIL, 1990).

Também o TCU pode avaliar a presença dessas irregularidades, as quais, conseqüentemente, também poderão ocasionar a inelegibilidade do gestor que atuou com recurso federal.

10 Cf. art. 197, caput e §1º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 49)

11 Cf. artigos 267, 268, 270 do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 65-66); art. 58 da Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará – LOTCM-CE (CEARÁ, 1993); e art. 63 da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – LOTCE-CE (CEARÁ, 1995).

12 Cf. art. 69, I do Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – RI-TCE-CE (CEARÁ, 2007, p. 42).

Para exemplificar, traz-se o julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – Recurso Ordinário nº 8.943, de relatoria do juiz federal Jailsom Leandro de Souza (RIO GRANDE DO NORTE, 2012):

RECURSO ELEITORAL – REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU – IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CAUSAS DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADAS - ARTIGO 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 NA REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135/2010 O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para julgar as contas decorrentes de convênio entre Município e União, ainda que prestadas pelo Prefeito, quando este atua diretamente como ordenador de despesas, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal. Contas de Gestão e não de Governo. A certidão de trânsito em julgado do TCU torna a decisão da Corte de Contas irrecurável para os fins do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, com as modificações da Lei Complementar nº 135/2010, não sendo suficiente para afastá-la a mera apresentação de pedido de revisão. A omissão no dever de prestar contas, devido à característica de ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92) e ao fato de ser gerador de prejuízo ao município (art. 25, § 1º, IV, a, da LC nº 101/2000), configura vício de natureza insanável e é irregularidade insanável que caracteriza, em tese, o ato doloso de improbidade administrativa previstos no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92, constituindo causa de inelegibilidade (artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010). Provimento do recurso.

Com relação a esse assunto, salienta-se que, conforme decidiu o STF por meio do julgamento do Recurso Extraordinário

rio nº 132.747/DF (BRASIL, 1992a), cabe ao Legislativo a competência para deliberar acerca das contas prestadas pelo chefe do Executivo, restando ao Tribunal de Contas a incumbência de emitir parecer prévio:

INELEGIBILIDADE – PREFEITO – REJEIÇÃO DE CONTAS – COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis – federal, estadual e municipal. O tribunal de contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988.

Antes do posicionamento do STF, os Tribunais de Contas podiam julgar as contas dos prefeitos que também atuavam como gestores públicos e, na medida em que esses chefes atuavam como ordenadores de despesas, também poderiam ter as contas julgadas pela Corte. Ocorre que, após a decisão do Supremo, as Cortes de Contas perderam a competência que possuíam. Persiste a capacidade de o Tribunal de Contas julgar as contas dos secretários municipais, declarando-os inelegíveis e desaprovando suas contas de gestão.

Porém, apenas com relação aos prefeitos, esse raciocínio não prevalece, mesmo que eles atuem como ordenadores de despesas, de acordo com o entendimento firmado pelos ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ao julgarem os Recursos Especiais Eleitorais nº 32.827/PB e 31.884/SC (BRASIL, 2008):

ELEIÇÕES 2008. Recurso especial. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de prefeito. Ausência de rejeição expressa de contas pelo TCE. Menção a irregularidade de natureza sanável. Não configura-

da a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de vice-prefeito. Incompetência do TCE para julgar contas referentes a ato de gestão de prefeito. Ausência de sentença condenatória transitada em julgado que suspenderia os direitos políticos do pré-candidato. Inelegibilidade não configurada. Julgamento da ADPF nº 144/DF pelo STF. Precedentes. Recursos aos quais se nega seguimento.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. REJEIÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS NO MUNICÍPIO. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. NÃO-PROVIMENTO. 1. Compete à Câmara Municipal julgar as contas de prefeito ordenador de despesas no município. (Precedente: REspe 29.535, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em sessão de 22.9.2008; AgR-REspe 29.489/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, publicado na sessão de 6.10.2008)

Entretanto, há uma corrente minoritária que defende a possibilidade de o Tribunal de Contas julgar as contas dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesas. Silva (2011, p. 44) entende que:

o saneamento das contas pode ser operado tanto pelos tribunais de contas, quanto pela Justiça”, aduzindo que “as Cortes de Contas têm competência constitucional para avaliar as contas dos ordenadores de despesas públicas e saber se há como sanar a irregularidade acaso encontrada.

Tratando-se de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, após o julgamento, o TCU encaminhará a documentação relativa ao Ministério Público da União

para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis ao caso, de acordo com o art. 209, §7º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 52).

Tal consequência também se aplica aos julgados procedentes dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, seguindo o princípio da simetria federativa, ou seja, os processos de denúncias procedentes serão encaminhados ao Ministério Público Estadual.¹³

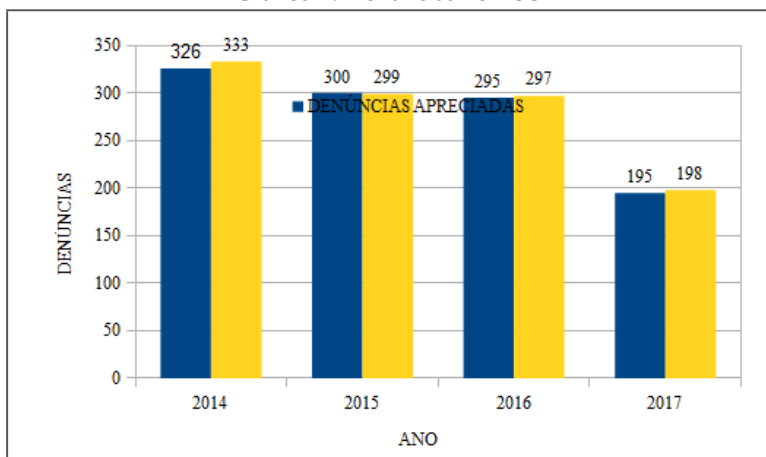
Julgando-se improcedente a denúncia, ou seja, não sendo verificada nenhuma transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a denúncia será arquivada, conforme o art. 250, inciso I do RI-TCU (BRASIL, 2012c).

3.4 A efetividade das denúncias ao Tribunal de Contas

A partir do desenvolvimento do estudo, fez-se necessário utilizar instrumentos de investigação do objeto de pesquisa. Desse modo, passa-se à análise dos dados de processos de denúncia obtidos através de pesquisa ao sítio eletrônico do TCU, em seus relatórios anuais de atividades, nos quais pode-se verificar a quantidade de denúncias apreciadas e autuadas entre os exercícios de 2014 e 2017:

13 Cf. art. 5º, inciso IX do *Regimento interno* do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará – RI-TCM-CE (CEARÁ, 1998) e art. 15, §3º da LOTCE-CE (CEARÁ, 1995).

Gráfico 1: Denúncias no TCU



Fonte: Brasil (2015; 2016; 2017c; 2018).

Percebe-se que o ano de 2014 apresentou o maior número de denúncias apreciadas pela Corte, enquanto 2017 mostrou o menor número. Tal fato pode ter decorrido por conta de o ano de 2014 ter sido de eleições nacionais, quando o cidadão normalmente se torna um pouco mais atento com relação às atividades dos atuais e futuros governantes. Contudo, os quantitativos de denúncias apresentadas decresceram, o que pode indicar uma possível apatia política da sociedade brasileira.

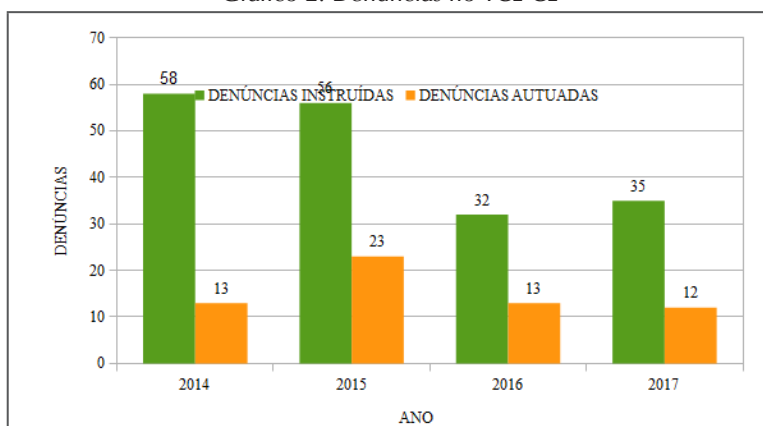
Cabe esclarecer que os dados obtidos pelos relatórios de atividades constantes no sítio eletrônico do TCU não fornecem informações sobre a quantidade de denúncias por estado da Federação, o que dificulta sua análise mais aprofundada.

Afirma-se, também, que a tramitação dos processos de denúncia foi célere na Corte da União, tendo em vista que a quantidade de autuações (tramitação processual) foi bem próxima à de denúncias efetivamente julgadas entre os exercícios

de 2014 a 2017.

O TCE-CE apresentou os seguintes números com relação às denúncias apreciadas quanto ao mérito e às que foram devidamente instruídas, nos exercícios de 2014 a 2017, de acordo com pesquisa feita nos relatórios de atividades obtidos no sítio eletrônico do Tribunal:

Gráfico 2: Denúncias no TCE-CE



Fonte: Ceará ([2014]; [2015]; [2016]; [2017]).

A partir da análise do Gráfico 2, percebe-se que os anos de 2014 e 2016 tiveram, respectivamente, o mais alto e o mais baixo índices de denúncias instruídas e, novamente, apresentou-se uma quantidade decrescente de queixas. Da mesma forma, a Corte de Contas do estado do Ceará não forneceu informações sobre a quantidade de denúncias por município em seu relatório de atividades.

Com relação ao efetivo julgamento os processos de denúncias na Corte estadual, tem-se que o número de instruções (início da fase processual) foi bem maior do que a quantidade

de autuações entre 2014 e 2017. Tal situação pode ter ocorrido devido ao fato de que algumas denúncias não contêm informações precisas, o que é verificado somente após a fase de instrução, dificultando e prolongando o trabalho técnico de apuração, fiscalização e decisão.

A participação em todas as Cortes de Contas do país poderia ser bem maior se a população tivesse mais informações acerca dos meios de denúncia de irregularidades cometidas pelos maus gestores ao erário e sobre a garantia de sigilo, o que poderia ser feito por meio de campanhas regulares, aproximando o Tribunal e o cidadão de forma a auxiliar na fiscalização do primeiro e proteger os cofres públicos. A falta dessas informações aumenta o temor de alguma represália, principalmente nas localidades mais distantes, ainda movidas somente pela força política de algumas famílias e nas quais perpetuam as situações de improbidade. Segundo Barreto (2012, p. 250):

A inexistência de mecanismos de controle social e a ineficácia dos existentes provocam o desestímulo e a conformação do cidadão frente aos atos de improbidade praticados pelo gestor público. Portanto, a sociedade necessita de espaços de expressão, de canais de participação, e ao Estado cabe implementar mecanismos que facilitem esta comunicação.

Nos municípios, nos quais a distância entre o poder público e o cidadão é muito menor, este tem muito mais possibilidades de influenciar nas decisões tomadas pela administração pública e pressionar para que os anseios da coletividade sejam alcançados. Porém, apenas a informação acerca do modo de denunciar irregularidades ao Tribunal não basta, devendo ser realizado um trabalho de conscientização e cidadania desde os

primeiros anos da vida escolar; assim, ter-se-á brasileiros mais preparados para exercer o direito ao controle e auxiliar os Tribunais de Contas na fiscalização dos nossos governantes.

É imperativo que haja uma verdadeira reeducação política e social, para que a sociedade reconheça a importância das Cortes de Contas em apurar e fiscalizar os recursos públicos, citando o exemplo de gastos com obras públicas trazidos por Castro (2000, p. 67) a fim de evidenciar a importante atuação do Tribunal de Contas:

Assim é que se impõe cometer-lhes a verificação obrigatória da realização efetiva das obras públicas, com o confronto entre os valores nela realmente despendidos e os valores das dotações a ela destinados nominalmente. Essa é uma das soluções mais importantes que é preciso dar aos Tribunais de Contas, para que eles possam verificar se, na realidade, foram gastos os valores que, teoricamente, deveriam corresponder ao custeio dessas obras.

A fiscalização dos recursos públicos evita situações de improbidade administrativa, ou seja, de ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da administração pública, cometido por agente público durante o exercício de função pública ou decorrente desta. Tal exercício de competência da Corte de Contas se torna mais eficaz com a participação da sociedade.

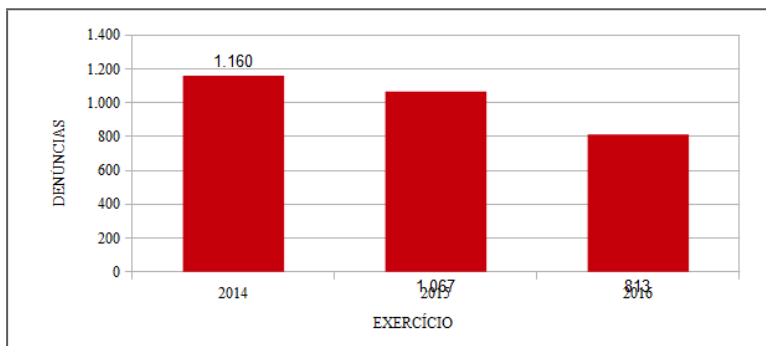
A ouvidoria do Tribunal de Contas tem papel importante de informar aos cidadãos acerca dos procedimentos realizados pela Corte e receber informações de supostas irregularidades cometidas pelos agentes públicos envolvendo recursos estatais.

Tais indícios, para serem considerados denúncias, precisam estar munidos de documentações comprobatórias dos fatos alegados. Conseqüentemente, após serem investigadas pelos

técnicos da inspetoria do Tribunal, se tornarão processos de tomadas de contas especiais, os quais serão finalmente julgados e os responsáveis sancionados.

A ouvidoria do TCU, entre o lapso temporal de 2014 a 2016, recebeu um total de 3.040 comunicações de indícios de irregularidades, conforme se percebe por meio de análise do Gráfico 3:

Gráfico 3: Indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos comunicados à ouvidoria do TCU



Fonte: Brasil (2015; 2016; 2017c).

Tais apurações mostram que a vontade de acompanhar a gestão pública ainda é precária e está longe de atingir o envolvimento ideal. Esse controle social é essencial no auxílio do combate efetivo à improbidade administrativa e na proteção do erário, e constitui uma forma de exercício de sua cidadania.

É cediço que o TCU é órgão imparcial na apuração das denúncias recebidas, conforme enunciado de que não interessa ao TCU qualquer avaliação subjetiva sobre a pessoa do representante ou do denunciante, mas sim a pertinência dos fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal (BRASIL, 2017a).

Além disso, a Corte da União já reconheceu a sua competência para apurar indícios de irregularidade advindos de denúncia anônima (BRASIL, 2017b), não devendo ser anulado esse tipo de processo, desde que realizadas as diligências necessárias para verificação dos fatos e colação de provas (BRASIL, 2014).

Entretanto, para evitar que esse instrumento processual seja utilizado com má-fé, garantiu-se que o autor da denúncia deve requerer ser reconhecido como parte e, apenas nessa situação, poderá então interpor recurso (BRASIL, 2012b).

Corroborar-se isso com o enunciado emitido pelo Plenário do TCU: “O objetivo da denúncia é atender ao interesse público, não se prestando à tutela de interesse subjetivo do denunciante” (BRASIL, 2012a). Logo, demonstra-se a importância da denúncia para a conscientização da sociedade brasileira acerca dos gastos feitos pelos administradores dos recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

O Brasil possui um conjunto de mecanismos participacionistas essenciais aos processos de descentralização e aproximação das políticas públicas com a sociedade. A Constituição de 1988 garante esses instrumentos de participação popular, que são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Além disso, importa ressaltar que o cidadão também tem direito a participar da gestão da administração pública e, assim, há ferramentas como audiências, votação de peças de planejamento, orçamento participativo, setores de comunicação e compartilhamento de dados, ouvidorias e denúncias. A CRFB de 1988 permite que a sociedade possa influir nas ações do Poder Público e fis-

calizá-lo, objetivando um melhor atendimento por parte dele.

Este trabalho objetivou, sem ter a pretensão de esgotar o tema, tendo em vista sua complexidade, gerar reflexões acerca do uso dessas ferramentas de participação popular no Tribunal de Contas, com enfoque nas ouvidorias e nas denúncias, de modo a verificar qual é sua realidade fática sob a perspectiva da participação social no controle da gestão pública.

No primeiro tópico do estudo, apresentaram-se alguns dos principais mecanismos institucionais de participação popular, tais como o plebiscito e o referendo. Explicitou-se também o papel das ouvidorias como ferramenta de controle social.

Observou-se que o princípio da publicidade dos atos da administração ganhou maior robustez no ordenamento jurídico brasileiro em razão do início de vigência da Lei de Acesso à Informação e isso significa dizer que os dados públicos devem ser disponibilizados a todos.

No segundo item, evidenciaram-se conceitos básicos acerca do significado de controle social no Brasil, acentuando que o cidadão possui o direito, e não a obrigação, de fiscalizar as contas públicas. Argumentou-se que, para auxiliar nessa atividade, os Tribunais de Contas precisam contar com o auxílio da sociedade e, dessa forma, existe um desafio para a construção de uma base institucional de educação social que fortaleça o sistema participativo. A fiscalização e o acompanhamento da administração pública são direitos democráticos dos cidadãos políticos, mas será que são uma realidade fática?

Por fim, no último tópico, explanou-se o instrumento da denúncia, meio processual de materialização da participação social nos Tribunais de Contas. Foram expostos, por meio de legislação pertinente, os requisitos da denúncia, seu procedi-

mento, seu julgamento e efeitos.

Também, exibiu-se breve análise de dados coletados no portal de transparência do TCU, nos quais se observou que o ano de 2014 apresentou o maior número de denúncias apreciadas pela Corte, enquanto 2017 obteve o menor, e que, entre o lapso temporal de 2014 a 2016, o setor de ouvidoria recebeu um total de 3.040 comunicações de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Isso significa dizer que as apurações mais recentes decresceram em números, e o interesse da população está longe de atingir o envolvimento ideal. Tal fato ocorreu de forma semelhante na Corte de Contas estadual do Ceará, no mesmo período. Entretanto, houve menor número de julgamentos, possivelmente devido a incorreções nas denúncias, que só podem ser analisadas após a fase de instrução.

Depreendeu-se, por meio do estudo, que o instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia, e tal controle social é essencial no auxílio ao combate efetivo à improbidade administrativa e na proteção do erário. Enquanto a sociedade civil não buscar espaços para a defesa de seus interesses plurais, não há de se falar em real exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, H. B. Instrumentos de democracia participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle – Doutrinas e Artigos**, v. 15, n. 1, 2017, p. 340-366. Disponível em: <<https://bit.ly/2HNxo8D>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

AGUIAR, U. Tribunal de Contas da União: auxílio indispensável no combate à corrupção na administração pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 301-319, jul.-set. 2010.

ARAGÃO, A. P. Controle social fiscalizatório da gestão pública. **Revista da Associação Cearense do Ministério Público**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 23-35, jun. 2010.

BARRETO, W. C. S. O fortalecimento do tribunal de contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Controle**, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 243-256, jan.-jun. 2012.

BORTOLETO, L.; LÉPORE, P. **Direito administrativo constitucional**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/1v0B4Hx>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 132.747/DF. Relator: ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 17 jun. 1992a. Disponível em: <<https://bit.ly/2JNcdo1>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras provi-

dências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992b. Disponível em: < <https://bit.ly/2HzdtKE> > . Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: < <https://bit.ly/19wNYAw> > . Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag. reg. no Agravo de Instrumento nº 239.874/RS. Relator: ministro Celso de Mello, 2ª Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 ago. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2vpEmhA>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 286. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 14-18 out. 2002. Disponível em: < <https://bit.ly/2qvUh8B> > . Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.405-4/DF. Relator: ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 abr. 2004. Disponível em: < <https://bit.ly/2qAnPC3> > . Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Senado Federal. Resolução nº 16, de 14 de março de 2006. Suspende a execução da expressão “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e a autoria da denúncia”, constante do parágrafo 1 do artigo 55 da lei federal 8.443, de 16 de julho de 1992, e do contido no disposto no regimento interno do

tribunal de contas da união, que, quanto a autoria da denúncia, estabelece a manutenção do sigilo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2006a. Seção 1, p. 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006**. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<https://bit.ly/2JJGQuv>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 31.884/SC. Relator: ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2HBfsk4>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32.827/PB. Relator: ministro Félix Fischer, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2J86oQI>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 240, de 23 de dezembro de 2010**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2H07sta>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art.

5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/1eKDwfY>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 48/2012. Relator: ministro José Múcio Monteiro, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**, Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<https://bit.ly/2HEGuEM>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.855/2012. Relator: ministro José Múcio Monteiro, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/2qElxS2>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília**, DF, ano XLV, nº 1, 2012c. Disponível em: <<https://bit.ly/2HvZ81n>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 425/2014. Relator: ministro Benjamin Zymler, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2JRK0fG>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades: 2014**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2E-TUEPu>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades**: 2015. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HF0g34>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 739/2017. Relator: ministro Bruno Dantas, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2H89u6w>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.389/2017. Relator: ministro Marcos Bemquerer, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2HIXVnP>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades**: 2016. Brasília, DF: 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hp3OZs>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU**: 2017. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2EQsLrz>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CASTRO, C. R. S. A atuação do tribunal de contas em face da separação de poderes do estado. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 8, n. 31, p. 57-73, abr.-jun. 2000.

CEARÁ (Estado). **Constituição do Estado do Ceará**: 1989. Fortaleza: Editora Inesp, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2HzP9ly>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2qvCoaB>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2GVnCUV>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. **Regimento interno do Tribunal de Contas dos Municípios**. Fortaleza, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2qCmMSJ>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2qw2gT7>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Controle Cidadão**. Fortaleza, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2qwKM8T>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Perguntas mais frequentes**. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2GW-nhkO>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades: 2014: anual**. Fortaleza: [2014]. Disponível em: <<https://bit.ly/2qvCoaB>>.

ly/2HBZOVv> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2015: anual. Fortaleza: [2015]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vsuwM7>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2016: anual. Fortaleza: [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2H4PS3o>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2017: anual. Fortaleza: [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2H7o1U4>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

FERNANDES, J. U. J. Denúncia ao tribunal de contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 24, p. 1866-1872, fev. 2003.

LIMA, E. M. Controle social e cidadania: o papel do tribunal de contas. **Controle**, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 34-35, fev. 2005.

LYRA, R. P. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Jus et Societatis**, s/d. 2000, 671X. Disponível em: <<https://bit.ly/2JHvUxx>> . Acesso em: 22 fev. 2018.

PALHANO, R. Poder, controle social e orçamento público: uma introdução. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 13-24.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal Regional Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 8943/RN**. Relator: Jailsom Leandro de Sousa. Natal, 30 ago. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2IOTyXt>> . Acesso em: 13 abr. 2018.

SCLIAR, W. Controle externo brasileiro: poder legislativo e tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 46, n. 181, jan.-mar., p. 249-275, 2009.

SILVA, J. B. **Rejeição de contas pelo TCU e seus efeitos no processo eleitoral**. 2011. 52 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2qDdaX9>> . Acesso em: 22 fev. 2018.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

Recebido: 23/02/2018

Aprovado: 05/04/2018