

INSERÇÃO ECONÔMICA E REGULAÇÃO: O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

ECONOMIC INTEGRATION AND REGULATION: THE IMPACT OF FISCAL RESPONSIBILITY ACT ON THE EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION, THE ROLE OF THE “TRIBUNAIS DE CONTAS”.

**Andrea Cristina de Sousa Fialho (FSA)
Washington Luís de Sousa Bonfim (UFPI)**

Resumo

O posto de sexta economia mundial ostentado, hoje, pelo Brasil, resulta não de um milagre econômico, mas de uma série de medidas tomadas pelos governos brasileiros nos últimos vinte e cinco anos, incluindo, dentre elas, a reestruturação da Administração Pública. Neste cenário destaca-se o papel da lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente, o seu impacto sobre o controle externo da Administração Pública exercido pelos Tribunais de Contas. Uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou o papel destes órgãos, quando os elegeu como o principal fiscalizador da sua execução, gerando a necessidade de que os mesmos fossem modernizados para que assim pudessem exercer a contento o seu papel e assim contribuir para a manutenção da estabilidade econômica. O presente artigo pretende analisar os fundamentos que levaram a criação da Lei de responsabilidade Fiscal e o seu impacto sobre os Tribunais de Contas.

Palavras – Chave: Reinserção Econômica; Lei de Responsabilidade Fiscal; Controle da Administração; Tribunais de Contas.

Abstract

Brazil is today the sixth world economy as a result not from an economic miracle, but from a series of measures taken by Brazilian governments over the last twenty-five years, including among them the restructuring of public administration. This scenario

highlights the role of the Fiscal Responsibility Act, more precisely, its impact on the external control exercised by the so called “Tribunais de Contas”. Fiscal Responsibility Act consolidated the role of these bodies, appointing them as chief watchdog of its implementation, creating the need of their modernization in order to performing their role satisfactorily and thus contributing to the maintenance of the economic stability. This article analyzes the reasons which led to the creation of the Fiscal Responsibility Act and its impact on the Tribunais de Contas.

Key words: Economic Integration; Fiscal Responsibility Act; external control; “Tribunais de Contas”.

1. INTRODUÇÃO

A crise do Estado que assolou os países capitalistas centrais, na década de 70 do século passado, notadamente em 1973 com a chamada primeira crise do petróleo, evidenciou o declínio dos Estados de Bem Estar, em razão da incapacidade fiscal deste modelo estatal responder às demandas geradas a partir da crise supramencionada. Diante deste cenário, os governos dos países centrais começam uma ampla reforma institucional, visando a recuperação do equilíbrio financeiro e fiscal de suas economias.

Tal movimento ressuscitou os ideais liberais de Estado Mínimo¹, provocando uma retração em suas áreas de atuação e uma onda de privatizações, cuja finalidade seria a satisfação das necessidades públicas básicas, inseridas na ordem jurídico-constitucional, tais como a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia, tendo como objetivo frear a expansão do Estado e assim garantir uma melhor prestação de serviços, além de racionalizar a dívida pública.

Em decorrência dessa nova corrente orientadora da atuação do Estado, surge a partir da segunda metade da década de 1980, nos países de tradição anglo-saxã, o conceito de *accountability*, que é o dever de prestar contas, de transparência e de eficiência daqueles responsáveis pela realização da atividade financeira do Estado, tendo como consequência a existência de uma efetiva democracia, proporcionando o fortalecimento da cidadania.

A observância de tal orientação, segundo Bresser-Pereira (1998), pode ser percebida, a partir da inserção nos ordenamentos jurídicos da década de 1990, de leis que reproduzem aquele pensamento, tais como: o Fiscal Responsibility Act, de 1994 da

Nova Zelândia; o Budget Act de 1990, nos Estados Unidos; e o Tratado de Maastricht de 1992, cujas declarações visam a disciplina e controle de gastos dos governos centrais.

Assim, conforme dito anteriormente, desde as últimas décadas do século passado, iniciou-se a implementação de uma série de medidas nos governos, seja nos países centrais, ou em desenvolvimento, como o Brasil, em busca da estabilização e controle dos gastos públicos.

No Brasil, em particular, esta situação foi agravada, tendo em vista o crescente endividamento externo e interno que levou o país à moratória da dívida, durante o seu primeiro governo pós-ditadura militar, bem como a uma série de planos e medidas econômicas que violaram direitos individuais dos cidadãos brasileiros, como no exemplo do confisco de rendas, durante o governo Collor, na busca da estabilidade econômica.

Desta maneira, no final da primeira metade da década de 90, deu-se início à chamada reforma do Estado, tendo no controle do Estado um dos seus principais objetivos, uma vez que a série de fracassos dos planos econômicos demonstrou que não bastava alterar tão somente as regras da economia, para se obter a tão almejada estabilidade econômica, mas necessitava-se de uma forte intervenção nos procedimentos da própria Administração Pública, tornando-a instrumento aliado ao desenvolvimento do Estado.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a reforma do Estado brasileiro, que vem ocorrendo desde meados da década de 1990, como instrumento auxiliar de inserção do Brasil no contexto econômico internacional. Trata-se, portanto, de entender como se tem tentado fortalecer a *accountability* pública no país, a partir da análise do processo de redefinição das instituições estatais, que foram desenhadas no sentido de conceber um novo Estado, fundado na primazia do interesse comum e ao mesmo tempo fortalecido, para evitar sua apropriação por interesses privados.

Para tanto, nos propomos analisar a configuração de algumas das principais instituições que se afiguram como instrumentos de *accountability*, em especial, dos tribunais de contas, que tiveram seu papel modificado e acentuado, no que tange ao controle fiscal e de implementação das políticas públicas, como decorrência, principalmente, dos preceitos da lei complementar n° 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. INSERÇÃO ECONÔMICA E REESTRUTURAÇÃO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A necessidade de inserir o Brasil na ordem econômica internacional levou o governo, durante a década de 90, a implementar uma série de medidas de cunho econômico, tais como a abertura do mercado, durante o governo Collor, a implementação do Plano Real e a privatização de várias empresas públicas, nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, no intuito de propiciar a estabilidade econômica e fiscal, necessárias para garantir a volta do desenvolvimento econômico. Vale ressaltar que durante o governo Lula, tais medidas não foram abandonadas e segue-se com o processo de modernização do aparelho administrativo, como no caso do PROMOEX, aplicado aos Tribunais de Contas.

A implementação de tais medidas modernizadoras da economia, não seria possível sem que houvesse uma mudança da estrutura estatal vigente, incompatível, muitas vezes com as medidas estabilizantes pretendidas, o que levou à chamada reforma do Estado, concretizada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, que ficou conhecida como “reforma administrativa”.

Dentre as principais mudanças trazidas pela EC 19/98, destaca-se sem dúvida alguma a regulamentação do artigo 163, da Constituição Federal de 1988, que resultou na criação da Lei complementar n. 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O principal objetivo da LRF² foi a sistematização das regras de controle da administração das finanças dos entes federados que foram criadas durante a década de 1990, como também a criação de novas regras para ordenar o processo orçamentário e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos entes federativos. (KERCHES e PERES, 2010).

O que também é evidenciado por Kuczynski (2003, p. 47): “(...) Brazil, with its “ internal IMF programs” and Law of fiscal Responsibility, provides an encouraging model. If decentralization can be combined with fiscal responsibility in the coming decades – reversing the practice of several centuries – a stronger base will have been laid for development and democracy.”

A responsabilidade na gestão fiscal, segundo o art 1º da lei, pressupõe a ação planejada e transparente, para que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de

afetar o equilíbrio das contas públicas. De acordo com seus preceitos, este resultado de equilíbrio seria alcançado através do cumprimento de metas relativas a resultados de receitas e despesas, além da obediência a limites e condições, no que tange aos seguintes aspectos:

- a) renúncia de receitas
- b) geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras
- c) dívidas consolidadas e mobiliárias e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita
- d) concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Ainda segundo o art. 1º da LRF, o alcance dessas metas obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios e seus respectivos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Considera igualmente as esferas da administração direta, bem como fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e os tribunais de contas.

Dentre os princípios incorporados pela nova lei e os dispositivos que representam inovação podemos destacar, respectivamente, os limites para gasto com pessoal, limites para o endividamento, exigências para formalização do pleito de contratação de operações de crédito, restrições de antecipações de receitas orçamentárias; além da instituição de um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal por meio do qual Estados e Municípios foram instados a fazer previsões de médio prazo para suas receitas e despesas e a acompanhá-las mensalmente, além de organizar um sistema de controle de suas finanças, principalmente do perfil da dívida. (KERCHES e PERES, 2010)

Além disso, a LRF reforça outros mecanismos de controle da Administração, ao enumerar em seu artigo 48, os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sendo eles os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária; relatório de gestão fiscal e as versões simplificadas.

Destaca ainda o artigo supramencionado que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como da liberação ao pleno conhecimento da sociedade em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Sendo assim, é fácil notar que a transparência da gestão fiscal é tratada na lei como um princípio, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. Vale destacar que o tratamento desse tema, por meio de Lei Federal, é uma experiência nova no Brasil e que o âmbito de sua aplicação atinge a todos os entes da Federação. (CRUZ, 2011)

Do ponto de vista institucional, outra alteração trazida pela LRF foi o empoderamento dos tribunais de contas³ que passaram, a partir de 2001, a ter novo posicionamento no controle das contas públicas. A LRF passou a estipular que esses tribunais devem acompanhar os limites e as regras estabelecidas na lei, inclusive alertando aos poderes Executivo e Legislativo sobre o avanço de gastos em direção ao limite prudencial da dívida e da despesa pessoal. Com sua nova função de guardiões da responsabilidade fiscal, esses órgãos tiveram a possibilidade de construir uma nova institucionalidade na direção de maior *accountability* pública e, com isso, diluir as críticas relacionadas a sua costumeira submissão ao Poder Executivo. (KERCHES e PERES, 2010).

Destaca-se que o projeto que depois se transformou em LRF não continha referência aos tribunais de contas. A ideia de lhes atribuir a função de fiscalizar a lei só começou a surgir durante as audiências públicas no Congresso.

A despeito do clima inicial de desconfiança com relação à capacidade dos tribunais, a reversão dessa atitude ocorreu após os debates e a argumentação do Instituto Rui Barbosa (órgão ligado à corporação dos conselheiros dos tribunais), que procurou convencer os congressistas de que eles eram os únicos órgãos com capilaridade necessária para a implementação das exigências legais.⁴

Assim, a decisão final representou outro marco importante na história institucional das cortes de contas no Brasil, pois se a Constituição de 1988 já havia produzido mudanças significativas e pode ser vista como um ponto de inflexão em seu desenvolvimento institucional, a LRF reforçou o processo. Ela valorizou a função fiscalizatória dos tribunais, dando-lhes a atribuição de ser o guardião da lei. (LOUREIRO, TEIXEIRA, MORAES, 2009).

Desta maneira, a implementação da LRF exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna desses tribunais, pois à medida que se tornavam peças fundamentais para o sucesso da lei, o governo federal, envolveu-se de forma

particular com o processo de sua reestruturação (CRUZ, 2011). Assim, o Ministério do Planejamento, Organização e Gestão (MPOG), através de sua Secretaria de Gestão, encomendou estudos que diagnosticaram a necessidade de se criar sistemas informatizados para recebimento de informações por parte dos estados e municípios, de padronizar procedimentos e conceitos e ainda de capacitar e treinar funcionários para lidar com as novas e ampliadas atribuições dos tribunais. (LOUREIRO, TEIXEIRA, MORAES, 2009)

Isto decorre do fato de que a reforma gerencial põe em evidência o controle democrático e a responsabilização do administrador público. O controle democrático envolve toda a problemática da governabilidade e da afirmação dos direitos de cidadania, principalmente os direitos republicanos. Neste contexto estão inseridas as questões da representação política, da legitimidade dos governantes e da sua responsabilização. No plano específico da administração pública, entretanto, a questão fundamental é como controlar a burocracia de forma que ela aja de acordo com ou visando ao interesse público. Ou, em outras palavras, a responsabilização do administrador público perante a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para atingir esses objetivos as auditorias realizadas pelos tribunais de contas assumiram uma amplitude maior e passaram a ser denominadas Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). Esse novo tipo de auditoria se divide em duas modalidades: a) auditorias de desempenho operacional, cujo objetivo é verificar se os gestores estão cumprindo os dispositivos legais e as metas previstas no projeto original da política pública em desenvolvimento; e b) auditorias de avaliação de programas, com o intuito de verificar se estes ganharam efetividade, eficácia e equidade (TEIXEIRA, 2010). Trata-se da mudança sobre o quê controlar: o controle não será mais exclusivamente sobre processos, mas fundamentalmente sobre resultados. (PACHECO, 2011)

De acordo com (FERNANDES, 2003), no atual modelo de controle, há ênfase no feedback, no desenvolvimento do conceito de cidadania, garantia da participação e responsabilidade, além do desenvolvimento da aprendizagem social. Vez que a ação estatal dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de um certo grau de responsabilidade pública no processo decisório, não possui legitimidade suficiente, (DINIZ, 1995)

A partir desta ótica, o controle se apresenta como um direito fundamental, lastreado no princípio das políticas administrativas, ou seja, o poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu

planejamento para que a atividade administrativa seja desempenhada da forma mais eficiente e rápida possível. Neste ponto, não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade, (CARVALHO, 2004).

Também se destaca como ganho nessa nova fase das cortes de contas, o fato de estarem abertas a apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Ou seja, apesar dos tribunais desempenharem seu papel constitucional de órgão auxiliar do Legislativo, no controle externo da Administração Pública, suas atividades mantêm diálogo direto com os cidadãos e as entidades da sociedade civil, o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização de ações do órgão. (TEIXEIRA, 2010)

3. IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Passados vinte anos de grandes transformações sociais, políticas, econômicas e administrativas, o Brasil é hoje a sexta economia mundial, apresentando-se, junto com outros países emergentes como, China e Índia (BRICS), como uma alternativa para investidores de todo o mundo, tendo em vista a crise financeira e fiscal que se instalou nos países centrais desde 2008.

Tal estabilidade deve-se, com certeza ao caminho perseguido pelos governos brasileiros, desde a última década do século passado, sendo a reforma do Estado e da Administração Pública um dos instrumentos utilizados por esses governos na busca da estabilidade fiscal e do crescimento e desenvolvimento econômico. Portanto, não seria errado dizer que durante este lapso temporal, viu-se no Brasil o surgimento de novos institutos e instituições jurídico-políticas, como, por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal e as agências reguladoras, além da modernização de outras já existentes, como no caso do Tribunal de Contas.

A necessidade de modernização dos tribunais de contas, conforme dito anteriormente, se deu em razão do novo papel que lhe foi atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a estipular que esses tribunais deveriam acompanhar os limites e as regras estabelecidas na lei, inclusive alertando aos poderes

Executivo e Legislativo sobre o avanço de gastos em direção ao limite prudencial da dívida e da despesa de pessoal.

Esta realidade tem relação com o modelo de estabilização econômica, escolhido pelo Brasil, baseado em uma maior responsabilidade dos entes federados na gestão de suas finanças. Isto decorre do fato de a descentralização política aparecer como um obstáculo a ser vencido pelo governo federal, sendo que a existência de um Tribunal de Contas em cada estado membro, com estrutura e competência de controle firmada em suas respectivas administrações, permitiria um melhor acompanhamento da execução da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, para que tal acompanhamento fosse mais efetivo, havia a necessidade premente da modernização daquelas cortes de contas, para o exercício de sua nova competência, o que deu origem ao programa de modernização do sistema de controle externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios – PROMOEEX, comandado pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento.

O Promoex tem por objetivo o fortalecimento institucional e a modernização do sistema de controle externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo sua integração nacional e aumentando a eficiência e eficácia das ações de fiscalização e controle, com a finalidade de servir de instrumento de cidadania e contribuir para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.⁵

Este Programa conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com previsão de aplicação de cerca de US\$ 64 milhões, distribuídos entre todos os tribunais de contas do País. O financiamento tem como mutuário a União, que repassa os recursos aos tribunais de contas estaduais e municipais e do Distrito Federal, por meio de convênio celebrado com o Ministério do Planejamento e Gestão. A meta do programa é agilizar a tramitação dos processos, priorizar a modernização de procedimentos, incluindo a ampliação da informatização, e intensificar o aprimoramento do corpo técnico, a interação entre os organismos de controle público e a aproximação com a sociedade⁶.

São objetivos gerais e específicos do Promoex:

1. Fortalecimento e integração dos Tribunais de Contas no âmbito nacional

1.1 Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o Governo Federal

1.2. Redesenho dos procedimentos de Controle Externo, contemplando o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.3. Desenvolvimento de política e gestão de soluções compartilhadas de Tecnologia de Informação.

2. Modernização dos Tribunais de Contas

2.1. Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais com outros Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade

2.2. Integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental;

2.3. Redesenho dos métodos, técnicas e procedimentos de Controle Externo;

2.4. Planejamento estratégico e aprimoramento gerencial;

2.5. Desenvolvimento da política e da gestão da tecnologia de informação;

2.6. Adequação da política e gestão de pessoal.

Para que se chegasse aos objetivos acima propostos, foi realizada, em 2002, uma pesquisa pela Fundação Instituto de Administração (FIA), instituição conveniada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, cuja finalidade era a proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de responsabilidade fiscal, pelos Tribunais de Conta estaduais e Municipais. Tal pesquisa explicitou alguns dos principais problemas existentes nos Tribunais Contas: Integração externa, planejamento e controle gerencial, procedimentos-chave de trabalho, tecnologia da Informação e estrutura e gestão dos recursos humanos.

Dentre os problemas elencados na pesquisa da FIA, destacam-se, para o objetivo deste projeto, os relacionados aos procedimentos chave de trabalho, que se encontravam à época, burocratizados e com baixa utilização da Tecnologia de informação, sendo necessária a reconcepção dos procedimentos. Foram apontados nesta chave, os seguintes problemas: a) momento de controle da expressiva maioria dos procedimentos de auditoria/fiscalização é exercido a posteriori e com um prazo médio elevado para conclusão; b) a fonte de informação para o trabalho de auditoria/fiscalização é na final dos procedimentos feita a partir de informações em papel, havendo em muitos procedimentos sobreposição ou duplicidade de informação obtida por meio eletrônico ou magnético; c) os principais procedimentos dos TC'S ocorrem através de processos finais em papel com mais de 10 etapas em sua tramitação, tornando morosa e altamente demandadora de tempo e trabalho manual pra sua conclusão; d) existência de um elevado acúmulo de processos nos TC'S distanciando significativamente o fato gerador da correspondente ação de julgamento e correção; e) inexistência do controle concomitante da execução do gasto público e; f) elevada proporção de recursos humanos em atividade meio frente às atividades finalísticas .

Para esta dimensão foram sugeridas algumas recomendações técnicas, como: a) redesenho dos procedimentos-chave do tribunal, integrando-os com seus jurisdicionados, eliminando tempo, custo e erro, minimizando transcrições, intermediários e papel; b) definição dos requisitos de informação e de tecnologia para os novos processos – modelos de processos e dados; c) montagem da estratégia para a compatibilização dos novos processos com a legislação; d) definição de novos postos de trabalho e da sistemática de controle gerencial para o suporte aos novos processos e; e) definição dos investimentos, inclusive, em TI, a partir dos novos processos concebidos.

O início da implantação do PROMOEX⁷ se deu no segundo semestre de 2006, e será encerrado em junho de 2012. Destaca-se, mais uma vez, que o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) tem por objetivo geral fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas, inclusive, ao controle do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isto posto, pode-se afirmar que a reforma do Estado, ao elaborar e implantar medidas de estabilização econômica, visando a reinserção do Brasil na ordem mundial, também propiciou um redesenho das instituições do Estado, para que as mesmas pudessem auxiliar os governos a atingirem o seu objetivo. É, pois, diante deste cenário que, a Lei de responsabilidade fiscal, aparece como um importante marco legal, dentro da proposta de reforma da administração, para a instalação de um sistema de controle que corresponda as demandas de um novo modelo de Estado, que de provedor, passa a regulador, estando os Tribunais de contas no centro deste sistema.⁸

4. CONCLUSÃO

A busca da estabilidade econômica tem se apresentado, desde a redemocratização, como um dos principais objetivos do Estado brasileiro. Assim é que nos últimos vinte anos foi apresentada uma série de planos econômicos que direta ou indiretamente interferiram na estrutura da Administração Pública, criando novos institutos e instituições, ou, ainda, redefinindo atribuições de outras.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, sem dúvida alguma, compõe um dos fundamentos macroeconômicos que sustentam a atual política econômica brasileira: o equilíbrio das contas públicas. Uma vez que o principal objetivo da LRF é a sistematização das regras de controle da administração das finanças dos entes federados e a criação de novas regras para ordenar o processo orçamentário e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos entes federativos. No entanto, para que tais objetivos sejam alcançados faz necessário um rígido acompanhamento da execução orçamentária, tanto pelos órgãos de controle interno, quanto pelos órgãos de controle externo.

É neste contexto que surgiu a necessidade de modernizar os Tribunais de Contas, no que diz respeito a eficiência e eficácia de seus procedimentos, uma vez a Lei de Responsabilidade Fiscal os elegeu como o principal fiscalizador de sua execução. Daí é que, desde 2006, vem se desenvolvendo no nível de Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Tribunais de Contas, O Programa de Modernização do Controle Externo – PROMOEX, com o intuito de aproximar o controle exercido pelos Tribunais de Contas, do objetivo da lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido investido US\$ 64 milhões de dólares.

A consolidação e modernização dos Tribunais de Contas no país tem se constituído etapa decisiva no processo de aperfeiçoamento das condições do exercício da *accountability* no país, muito embora ainda haja enormes desafios a serem superados no sentido da concretização das prerrogativas desses tribunais e no que tange ao respeito efetivo aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República de 1988.**

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Lei Complementar nº 101/00.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** In: SALVO, Mauro e PORTO JUNIOR, Sabino da Silva(orgs). **Uma nova relação entre o Estado, Sociedade e Economia.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, pp 82 - 136.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARVALHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2004.

CRUZ, Flávio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton e SANT'ANNA, José Mário Bispo. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros.***Rev. Adm. Pública* [online]. 2011, vol.45, n.4 [citado 2011-09-05], pp. 1173-1196 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400012&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000400012>.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. ANPOCS, 19º Encontro anual, 1995.

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

FIALHO, Andrea C. de S. & BONFIM, W. L¹. de Sousa. Direitos republicanos e o novo sistema de controle: Ecos da Reforma do Estado. Trabalho apresentado no III Seminário Nacional de Sociologia e Política da UFPR, GT de Teoria Política, Curitiba, outubro de 2011.

FIALHO, Andrea C. de S. **Controle da Administração Pública pós-Constituição de 1988: o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.** Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, UFPI, 2005, 100 pp.

FIALHO, Andrea C. de S.. **Reforma do Estado e os novos paradigmas do controle da Administração Pública.** SILVA, Maria Teresinha, ZANOTELLI, Maurício. (orgs). **Direito e Administração Pública: por uma hermenêutica compatível com os desafios contemporâneos.** Curitiba: Juruá, 2011.

KERCHES, Cristiane, PERES, Ursula Dias. **Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros.** CUNHA, Alexandre dos Santos, MEDEIROS, Bernardo Abreu, AQUINO, Luseni Maria C. (orgs). **Estado, instituições e democracia: república.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. Reforming the state. WILLIAMSON, John, KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs). After the Washington Consensus: Restarting growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho & MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.4 [citado 2011-09-05], pp. 739-772. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>.

PACHECO, Regina Silva. A agenda da nova gestão pública. LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz, PACHECO, Regina Silva (orgs). Burocracia e política no Brasil: Desafios para ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PROMOEX, Site do Instituto Rui Barbosa. www.irbcontas.org.br

PROMOEX. Site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará: www.tce.ce.gov.br

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos. CUNHA, Alexandre dos Santos, MEDEIROS, Bernardo Abreu, AQUINO, Luseni Maria C. (orgs). Estado, instituições e democracia: República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010.

¹Vale assinalar, que o modelo liberal teve o seu apogeu durante o século XIX, enquanto o intervencionista predominou por quase todo o século XX, marcado, por uma intensa atividade financeira, para satisfazer às necessidades criadas, resultado das transformações do Estado em um sentido democrático e social, bem contraposto ao *laissez faire* liberal, o que provocou um crescente endividamento do Estado, acompanhado de aumento na cobrança dos impostos, culminando em uma crise fiscal e, por conseguinte, no declínio do Estado Providência. FIALHO, Andrea C. de S. & BONFIM, W. L.

² Daí se poder afirmar que a LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (niskaniano), estabelecendo responsabilidades, mas também objetivos e metas ao gestor público, diante da utilização de recursos econômicos escassos. (Dalmonech; Teixeira e Santana, 2011)

³ O Tribunal de Contas é um órgão de extrema relevância dentro da estrutura do Estado Democrático, cabendo-lhe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Tal relevância ocorre, principalmente, porque a má utilização do dinheiro público ainda é um dos maiores limitadores do desenvolvimento humano nos Estados Periféricos como o Brasil. (FIALHO, Andrea C. de S. & BONFIM, W. L., 2011)

⁴Em razão do modelo federativo abraçado pelo Estado brasileiro, existem várias esferas da Administração Pública: federal, estadual e municipal, todas elas detentoras de competências devidamente delimitadas na Carta Constitucional. É através do exercício destas competências, realizado com a aplicação das rendas públicas, que se concretizam as políticas de governo, tornando necessária a existência do controle estatal para fiscalizar a aplicação de tais recursos. Não obstante a existência de um complexo sistema de repartição de receitas, garantidor da participação de todos os entes federativos, nas rendas resultantes da arrecadação tributária, permanece em grandes proporções a desigualdade, gerando a não efetividade das políticas de governo e conseqüentemente da garantia de direitos. Ao lado disso é que a previsão de uma Corte de Contas na esfera federal e em cada um estados-membro torna-se de suma importância para a concretização de tais políticas, cujo fito é o da realização do interesse geral. (FIALHO, Andrea C. de S. & BONFIM, W. L., 2011)

⁵ Propiciando o desenvolvimento de produtos que facilitem o controle, como: Planejamento estratégico, normas de auditorias governamentais, auditorias operacionais e o portal nacional dos Tribunais de Contas.

⁶ O contrato firmado com o BID exige o alcance uma série de objetivos pelos Tribunais de Contas. Para isso, foram criadas Unidades de Execução Local (UEL), uma em cada TC, para gerir a execução das verbas nos componentes determinados pelo convênio e fazer a prestação de contas junto ao MPOG. Além disso, foram criados 14 Grupos Temáticos para ajudarem o IRB no alcance de metas definidas no contrato. Até o presente, momento, quase 100% dos objetivos firmados em 2006 foram devidamente cumpridos e os demais serão atingidos até o final de junho de 2012.

⁷ Objetiva, portanto, a modernização do conjunto de Tribunais de Contas que atuam nos estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente por meio da capacitação de pessoal, introdução de novos procedimentos e sistemas organizacionais e investimentos em informática.

⁸ Cabe ainda destacar, que a reforma administrativa, introduziu a figura das agências reguladoras, em razão da privatização de muitas empresas públicas, prestadoras de serviço público, sendo o Tribunal de Contas o agente fiscalizador de tais instituições.