

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL
CONVÊNIO: ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS
PROFESSOR BARRETO GUIMARÃES - TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

**REFORMA ADMINISTRATIVA:
NA BUSCA PELA QUALIDADE
DO SERVIÇO PÚBLICO**

Por: ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

Monografia apresentada à Comissão Julgadora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Pós-Graduada em Direito Administrativo e Constitucional.

RECIFE-PE, SETEMBRO DE 2000.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO: O CENÁRIO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	2
1.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA.....	2
1.2. JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA DE PESQUISA DOS ASSUNTOS ABORDADOS.....	3
2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO NACIONAL.....	5
2.1. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: A BUSCA PELA QUALIDADE TOTAL NO SERVIÇO PÚBLICO.....	10
2.2. EFEITOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO ESTADO.....	15
3. O SERVIDOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	17
3.1. QUEBRA DA ESTABILIDADE.....	20
3.2. DIREITOS ADQUIRIDOS.....	24
4. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A REFORMA ADMINISTRATIVA.....	28
4.1. OS TRIBUNAIS DE CONTAS: HISTÓRICO E ATRIBUIÇÕES.....	29
4.2. TRIBUNAL DE CONTAS NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	37
4.3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS FRENTE À REFORMA ADMINISTRATIVA.....	42
5. REFORMA ADMINISTRATIVA: UM FUTURO DE BUSCA PELA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	44
6. BIBLIOGRAFIA.....	46

1. INTRODUÇÃO: O CENÁRIO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. A Administração Pública e a Reforma Administrativa

O cenário nacional tem nos apresentado uma crise financeira de Estado proclamada pela mídia e governo federal como proveniente da ineficiência e ineficácia da máquina administrativa, em especial do servidor público, atualmente bastante criticado pela sociedade e visto como causa primária de todos os males provenientes da Administração Pública.

A nossa atual Carta Magna, consoante *caput* de seu artigo 37, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da Administração Pública. Sendo assim, quaisquer que sejam os atos emanados do Poder Público, devem eles estar respaldados em tais princípios, em observância aos preceitos constitucionais vigentes, em especial ao Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

É nosso entendimento que a Administração Pública brasileira necessita de sérias modificações para o alcance da qualidade nos serviços que presta à sociedade, a começar pela mudança de cultura de grande parte de seus gestores que ainda hoje caminham a passos lentos na análise, acompanhamento e controle dos atos de gestão, relegando o interesse da coletividade e negligenciando o zelo pelo patrimônio público, provocando, desta forma, sérios desequilíbrios nas finanças públicas ao gerar mais gastos do que os recursos lhes permitem.

Neste sentido, o presente trabalho traz à tona um tema que ainda está por demandar grandes reflexões nos meios sociais e jurídicos, a Reforma Administrativa, enfatizando a análise do novo servidor público almejado pela reforma gerencial proposta, bem como o princípio da eficiência claramente exigido na nova ordem constitucional, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, além dos efeitos desejados com a qualificação do serviço público e o papel dos Tribunais de Contas neste contexto reformista.

Ademais, lembramos que a atual gestão pública, em especial dos órgãos públicos

municipais, inicia-se com orçamentos superestimados, levando o gestor a realizar mais gastos do que sua disponibilidade financeira permite. Obras faraônicas ainda hoje são idealizadas como fonte de onde promanam votos no período eleitoral, utilizando recursos públicos sem que, de fato, passem a existir como melhoria nos serviços prestados à população. Diversos são os casos, comprovados pelas auditorias dos Tribunais de Contas, de construções inacabadas ou nem mesmo iniciadas, evidenciando gastos que nunca existiram de fato, a não ser para justificar a malversação dos recursos públicos.

Portanto, antes de se pensar em um novo Estado com menos funcionários a servir à população, que seja concretizado um Estado onde os gestores tenham a devida consciência pelo zelo do patrimônio público e os servidores sejam devidamente qualificados no exercício de sua profissão - prestar serviços de qualidade à sociedade. Assim, chegaremos a uma gestão pública eficiente e eficaz, rompendo o paradigma burocrático em direção ao equilíbrio das finanças públicas, sem que se utilize a demissão de servidores para tanto.

1.2. Justificativa e Metodologia de Pesquisa dos Assuntos Abordados

Inicialmente lembramos que o cenário atual brasileiro nos mostra uma sociedade que mergulha numa crise social, onde o cidadão já não mais acredita na solução dos problemas sociais prioritários, posto que a ineficácia administrativa, o abuso dos recursos públicos e a corrupção resultam numa afronta aos direitos sociais e burla aos deveres impostos pela legislação vigente, em especial pela nossa Constituição Federal, além de comprometer seriamente o equilíbrio financeiro do Estado.

Administradores sangram os cofres públicos com a malversação dos recursos colocados pela sociedade que paga impostos, realizando obras que se prestam não aos fins sociais, mas aos de particulares. Surgem fraudes de todos os tipos e a legislação vigente é absurdamente descumprida, lesando a Administração com práticas abusivas, inconcebíveis ao gestor público, provocando a desmoralização das instituições e dos Poderes da República.

Dessa forma, defendemos nesta pesquisa o fato de que a sociedade em geral, em especial os gestores públicos, necessitam ter uma visão coerente e realista do atual cenário

brasileiro, para que não entendam a Reforma Administrativa apenas como o poder de “demitir” servidores públicos ditos “privilegiados” pela estabilidade, mas muito antes, sim, como a oportunidade de qualificá-los, de profissionalizar o funcionalismo, em prol de uma sociedade que clama por serviços públicos de qualidade, exigindo a correspondência aos impostos que paga, de forma que não provoquem um caos social com a demissão em massa de servidores, ao invés do crescimento qualitativo da Administração Pública.

Portanto, é nosso objetivo trazer contribuições de pesquisa, fornecendo informações que possam subsidiar o melhor entendimento da Reforma Administrativa, enquanto meio de alcançar uma Administração Pública eficiente e eficaz, evidenciando-a, primeiramente, no contexto nacional, para em seguida, analisar o servidor público face às novas determinações da Emenda Constitucional nº-19/98, no que concerne à quebra da estabilidade, à qualificação profissional e aos direitos adquiridos.

Abordaremos também o princípio da eficiência, enquanto meio de alcançar a qualidade no Serviço Público, com o equilíbrio das finanças públicas e a prestação de serviços qualitativos à sociedade. E isto sem necessariamente chegar-se ao extremo da demissão em massa de servidores, aumentando sobremaneira a crise social que ora se apresenta, uma vez que o servidor público antes de ser um “funcionário público” é um cidadão, um trabalhador como outro qualquer. Além disso, trata-se de um cidadão com direitos e garantias fundamentais resguardados e expressamente consagrados nos artigos 5º, 6º e 7º da nossa Carta Magna.

É objeto também deste trabalho monográfico, como último tópico a ser abordado, o Papel dos Tribunais de Contas frente à Reforma Administrativa, uma vez que, enquanto órgãos criados com fins de promover o necessário auxílio técnico ao Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo, têm a função primordial de fiscalizar e julgar as contas de todos aqueles responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. Neste sentido, os Tribunais de Contas passam a ter seu papel participativo e contributivo na Reforma Administrativa, quando no exercício de suas atribuições, de forma coerente, eficiente e eficaz, procedem à fiscalização dos atos de gestão pública que impliquem em práticas abusivas e, portanto, antieconômicas contra a Administração Pública e, conseqüentemente, contra a sociedade que justifica sua existência.

De forma a consubstanciar as idéias propostas neste trabalho, nossa metodologia de

trabalho consiste em pesquisas bibliográficas (livros, revistas, artigos técnicos, jornais), bem como de coleta de decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, utilizando-se, inclusive, da pesquisa via Internet.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO NACIONAL

Inicialmente, ressaltamos que o interesse público é fundamental e tem profundidade ética, da mesma forma que o serviço público é essencial e tem conotações morais. Segundo Kohama¹, a Administração Pública executa o Serviço Público porque considera indispensável à sociedade a sua existência e funcionamento, depreendendo-se daí o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, em que a Administração Pública sujeita-se ao dever de continuidade da prestação dos serviços públicos. Fica claro, portanto, o sentido de sobrevivência e conseqüentemente a necessidade de qualificar cada vez mais sua atuação, seus serviços, de forma a atender a sociedade qualitativamente e justificar o sentido de sua existência.

Contudo, como já dissemos, reconhecemos o fato de que carece aos administradores públicos e respectivos administrados, todos estes a serviço da sociedade, a consciência do zelo do interesse e patrimônio públicos, para que juntos trabalhem na busca de um denominador comum: uma sociedade atendida com serviços de qualidade em contrapartida aos impostos que paga.

A imprensa nacional não se cansa de evidenciar escândalos na Administração Pública, com desvios de verbas públicas. E como bem nos lembra Reis:

*“O noticiário da imprensa se farta revelando o mau comportamento de agentes públicos, administrativos e políticos, que utilizam os bens públicos como se fossem suas propriedades.”*²

Sabemos também que hoje é consenso universal que a QUALIDADE necessita estar em todos os aspectos da vida humana, seja pessoal ou profissional, pois significa fazer, ter e ser

¹ KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública - Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 1993, p.27.

² REIS, Heraldo da Costa. “Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64”. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, nº 100, julho/agosto de 1996, pp. 32-44, p. 30.

o melhor.

Neste contexto, está claro que a Reforma Gerencial surge como novo modelo de Administração Pública onde se prima pela qualidade do serviço público, profissionalizando, aperfeiçoando e qualificando seus servidores, em prol do cidadão, usuário-cliente dos serviços prestados pelo Estado. E, neste aspecto, é comum o entendimento dos diversos autores que se mostram nas extensas bibliografias que tratam do assunto.

Entretanto, não deve esta Reforma Gerencial ser entendida como única fonte de contenção dos gastos públicos, em especial com o poder de reforma dado aos administradores públicos para a reestruturação de seu funcionalismo público, o que inclui a demissão de servidores por excesso de quadro quando não se atingir o limite máximo estabelecido para os gastos com pessoal.

Nosso país precisa de reformas, mas não de demissões, uma vez que agravaria ainda mais a crise social que ora se apresenta. O povo brasileiro almeja alcançar os direitos sociais fundamentais que a Constituição Federal estabelece como dignos de qualquer cidadão, seja este servidor público ou não: direito à educação, saúde, trabalho e previdência social.

Dessa forma, é essencial que o governo antes de chegar ao extremo das demissões em massa, num país escasso de emprego, onde os recursos para a Saúde e a Educação, direitos sociais fundamentais, são cada vez mais reduzidos como consequência da má administração do dinheiro público, utilize-se de alternativas de gestão pública que propicie o crescimento qualitativo do país, pois o cidadão brasileiro paga pelos serviços do Estado e quer o seu devido retorno.

A Administração Pública não pode se utilizar das demissões de servidores admitidos legalmente através do princípio democrático do concurso público, devidamente capacitados para o cargo que ocupam e com potencial para serem mais qualificados ainda, uma vez que são eles os elementos fundamentais no progresso qualitativo das instituições públicas.

Sendo assim, concordamos com o Presidente Fernando Henrique Cardoso quando nos coloca:

“É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções.”³

Portanto, deve ser prioridade desta Reforma Administrativa não a contribuição para uma crise social existente, mas, antes de tudo, a qualidade dos serviços públicos, incluindo a qualificação dos servidores, e não sua demissão ou exoneração, a não ser nos casos em que se comprove burla aos preceitos constitucionais vigentes, seja através de contratações ilegais, seja pela criação de número ostensivo de cargos comissionados com a finalidade apenas de apaniguar os apadrinhados. Estes sim são os verdadeiros servidores “privilegiados” e como nos afirma Leite, os:

“Referidos servidores, não raro, são pessoas apaniguadas que, por terem atuado como fiéis ‘cabos eleitorais’ nas campanhas político-partidárias, recebem do administrador, como recompensa pelos ‘serviços prestados’, um emprego público”⁴.

A crise do Estado, conforme apresenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, define-se como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e como a superação da forma de administrá-lo; pressupondo como inadiáveis ações no sentido de promover o ajustamento fiscal duradouro, as reformas econômicas voltadas para o mercado, a reforma da previdência social, a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas.

Sendo assim, introduz-se no cenário nacional a Reforma Administrativa, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, como um dos pressupostos básicos da Reforma do Aparelho do Estado, objetivando facilitar o ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das finanças públicas.

Segundo Pereira:

³ CARDOSO, Fernando Henrique. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 10.

⁴ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Contratação Ilegal de Servidor Público e Ação Civil Pública Trabalhista*. Belo Horizonte: RTM, 1996, p. 13.

“O ajuste fiscal será realizado principalmente através de: a) exoneração de funcionários por excesso de quadros; b) definição clara de teto remuneratório para os servidores; e c) através de modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição”⁵.

Portanto, podemos observar a prioridade dada pelo governo federal à Reforma Administrativa, recentemente aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual contempla, essencialmente, dispositivos alterando o regime constitucional dos servidores públicos, quais sejam: quebra do regime jurídico único, fixação do teto remuneratório, quebra de estabilidade, criação do subsídio para os membros do poder, entre outros itens abordados pela retrocitada emenda. Entretanto, pelas grandes discussões que ainda se propagam sobre seu texto, entendemos que tal emenda tem trazido dificuldades de ordem prática e até mesmo institucional, ao centralizar no Poder Executivo funções de mais alta relevância e ferir direitos e garantias individuais dos cidadãos, tudo em prol da economia dos recursos advindos da receita pública, como bem nos lembra o juiz federal Heraldo Garcia Vitta⁶.

Neste sentido, será matéria de nossa análise no próximo capítulo o servidor público dentro do atual contexto da Reforma Administrativa. Alertamos, no entanto, para o fato de que a “Reforma Administrativa” seja entendida como um fundamento de um novo Estado que prima pela gestão coerente, eficiente e eficaz dos recursos públicos, em prol dos cidadãos que exigem cada vez mais serviços públicos de qualidade como retorno dos impostos que paga, e não apenas como meio de colocar mais desemprego à sociedade com o “enxugamento” da máquina administrativa.

Alternativas econômicas e positivas, antes de se chegar ao extremo das demissões, existem de fato, a começar pela exigência de qualificação técnica para os administradores públicos, pois toda empresa, seja ela pública ou privada, avança pelo compromisso, competência profissional e consciência do zelo pelo patrimônio, existentes nos seus gerentes,

⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, nº 1, jan-mar/1998, pp. 1-40, p. 20.

⁶ VITTA, Heraldo Garcia. “Apontamentos da Reforma Administrativa. BDA - Boletim de Direito Administrativo - Doutrina, Pareceres e Atualidades. Fevereiro/99, pp. 106-117, p. 106.

molas propulsoras dos demais funcionários.

Além disso, temos uma vasta legislação que disciplina a boa utilização dos recursos públicos, sendo apenas necessário seu cumprimento. A economia que se teria com a observância dos preceitos legais vigentes é considerável, posto que grandes são os dispêndios ocorridos com a prática de atos de improbidade administrativa cometidos pelos gestores públicos, constantemente comprovados pela atuação dos Tribunais de Contas nas suas auditorias.

Recursos são desviados, através da realização de despesas que não existiram de fato, assim como a folha de pessoal aumenta consideravelmente pela criação irregular de cargos comissionados e de gratificações com valores exorbitantes, além da contratação ilegal de servidores, em total desrespeito aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, consubstanciados na nossa Carta Magna.

Uma outra alternativa econômica, que achamos oportuno lembrar, é a cobrança aos grandes devedores do Estado das dívidas que lhes foram imputadas por danos contra àquele, a começar pelos agentes políticos que causaram sérios danos ao erário pelo cometimento de graves irregularidades, como desvio de recursos, levantadas pelas auditorias do Tribunal de Contas, ensejando a devolução aos cofres públicos. A exemplo disto, os dados contidos no Relatório de Atividades do TCE-PE, referente ao exercício de 1998, evidenciam que naquele exercício, dos processos julgados, foram imputados débitos aos ordenadores de despesas no montante de 7.754.434,92 UFIRs, dos quais foram recolhidos apenas 657.678,83 UFIRs, onde em muitos casos o Município nem sequer inscreve na Dívida Ativa. Ao lado destes, temos ainda os grandes devedores da Previdência e dos Bancos Oficiais, bastando, portanto, uma política séria de cobrança aos mesmos.

Dessa forma, é nosso entendimento que muito antes de demitir ou exonerar servidores capacitados e aprovados pelo instituto democrático do concurso público, os quais certamente constarão do percentual “extrapolado” com a folha de pagamento, segundo ditames da Lei Complementar nº 96, de 11 de maio de 1999, que estabelece o percentual máximo de 60% da Receita Corrente Líquida para gastos com pessoal nos Estados e Municípios; que seja levado a

efeito as economias geradas com a observância, pelos administradores públicos, de todos os preceitos legais existentes, em prol de uma Administração Pública eficiente, eficaz, produtiva e correspondente aos anseios da sociedade.

2.1. Princípio da Eficiência: a Busca pela Qualidade Total no Serviço Público

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado pela Presidência da República em novembro de 1995, ressalta que as emendas do capítulo referente à administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial. Portanto, como bem coloca Mileski:

“Vê-se, assim, que a filosofia orientadora da reforma busca o estabelecimento de uma Administração Pública mais eficiente, no sentido de que o cidadão, como destinatário dos serviços públicos que o Estado deve prestar, receba-os com maior qualidade e menor custo”⁷.

Neste sentido, é objetivo do governo coibir o desperdício e racionalizar o gasto público. A reforma vem como instrumento através do qual deve-se impedir que os gastos aumentem, consumindo os recursos do Estado, sem que haja uma contrapartida de eficiência e qualidade nos serviços prestados à sociedade.

Claro está que há muito a Administração Pública brasileira clama por uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, com a prestação de serviços de qualidade à sociedade que paga impostos, entretanto, o retorno que tem é um conjunto de hospitais públicos sem remédios e funcionários suficientes para atendê-los, faltando médicos, enfermeiros, medicamentos, além de escolas públicas que deixam muito a desejar na educação de seus filhos.

Na verdade, o que a atualidade nos mostra é uma sociedade penalizada pela má qualidade dos serviços públicos, pela ineficácia e ineficiência de grande parte das instituições públicas. Os recursos provenientes dos tributos que a população paga ao Poder Público, instituidor dos mesmos, são mal administrados, acarretando uma verdadeira afronta aos preceitos legais de proteção ao patrimônio público e, como fim precípuo, da cidadania.

⁷ MILESKI, Helio Saul. “Efeitos da Reforma Administrativa Sobre a Remuneração dos Agentes Públicos”. <http://www.reforma-adm@pitombeira.tce.pe.gov.br>. Recife-PE, julho de 1999, pp. 1-20, p. 1.

De certo que, como já dissemos, ainda existem funcionários públicos eficientes, comprometidos com o seu trabalho, mesmo dentro de instituições públicas que não mostram resultados, pois o que lhes faltam é um administrador voltado para a busca da qualidade e da eficiência nas instituições públicas.

Por isto mesmo, acreditamos que os males da Administração Pública não se encontram única e exclusivamente nos administrados, mas também numa gestão pública que prime pela qualidade dos serviços que presta à sociedade, que tenha consciência do zelo pelo patrimônio público, que tenha como princípios norteadores a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, relevando sempre o interesse público em detrimento do interesse particular e trabalhando com a transparência de seus atos.

Ressaltamos, ainda, que a sobrevivência é a palavra-chave para qualquer tipo de organização e a qualidade, enquanto conceito e instrumento de uso universal, é o meio para atingi-la. Esta organização para sobreviver no mercado, necessita fazer-se aceitável através da melhoria de sua atuação, de forma a proporcionar o máximo de satisfação a seus clientes internos e externos. Entretanto, para alcançar isto, necessita buscar primeiro a qualidade de seus produtos, de seus serviços, de seus recursos humanos e materiais, de suas informações. Gil ressalta que *“A principal missão das entidades é a continuidade operacional, através dos objetivos de atendimento à sociedade, a qual elas estão incorporadas.”*⁸

Diante disso, o princípio da eficiência foi então inserido no nosso ordenamento constitucional, através da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual deu nova redação ao *caput* do artigo 37 da Lei Maior, senão vejamos:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:...”*⁹

⁸ GIL, Antônio Loureiro. *Qualidade Total nas Organizações: Indicadores de Qualidade, Gestão Econômica da Qualidade, Sistemas Especialistas de Qualidade*. São Paulo: Atlas, 1992, pp. 9-11.

⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21^a ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 33.

Todavia, tal princípio já existia na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-lei 200/67 (arts. 13 e 25, V), da Lei de Concessões e Permissões (Lei 8.987, arts. 6º e 7º) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.087, arts. 4º, VII; 6º, X, e 22). Além do que, eficiência traduz idéia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer funcionário, seja ele de entidade pública ou privada, tendo como objetivo a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços prestados, satisfazendo as necessidades básicas dos usuários-clientes.

Neste sentido, o princípio da eficiência já deveria ser a mola propulsora da Administração Pública há muito tempo, posto que não é de hoje a existência de conceitos como qualidade total, eficácia, eficiência, produtividade, norteadores de qualquer administração que deseje cumprir suas metas, gerando os melhores resultados com o menor custo e satisfazendo seus administrados, seus clientes.

Entretanto, para a Reforma Administrativa, como bem nos coloca Bulos:

“A inserção do princípio da eficiência, ao lado dos vetores clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade calçou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se revelar apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte”¹⁰.

A idéia é de que a aplicação do princípio constitucional da eficiência possui o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, lembra o retrocitado autor, entretanto, entendemos que isto muito dependerá da mentalidade dos administradores e próprios administrados.

Ressalte-se ainda que como princípio que busca resultados satisfatórios com o menor custo possível, o princípio da eficiência deve ser visto em face de um interesse maior - o da comunidade -, pois muitas vezes a atuação estatal vê-se compelida a destinar volumes de recursos a determinado programa governamental, em detrimento do atendimento das necessidades básicas do cidadão, não correspondendo à relação custo-benefício.

¹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 214, out/dez 1998, pp. 69-98, p. 77.

Por outro lado, tal princípio não pode ser entendido apenas no sentido da “economicidade”, segundo o autor Heraldo Garcia Vitta¹¹, mas também quanto ao aspecto valorativo das necessidades humanas, sobretudo num país ávido por empregos e salários, uma vez que é apenas um meio para a realização do serviço prestado pelo Estado e não um fim em si mesmo.

Para Moraes, o administrador público precisa ser eficiente, produzir o efeito desejado, dar bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, buscando sempre a objetividade e a imparcialidade. Continua ainda o autor:

“Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social”¹².

Portanto, corroborando com o entendimento do retrocitado autor, o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e **busca pela qualidade**.

Ressaltamos a busca pela qualidade, posto que à Administração Pública incumbe ter como uma de suas metas principais a qualidade dos serviços prestados à sociedade e a satisfação de suas necessidades, uma vez que qualidade total, como já colocamos, é um conceito universal perseguido há bastante tempo por todas as organizações que desejam permanecer no cenário mundial da competição, da concorrência pela sobrevivência advinda tão-somente da aceitação e preferência dos usuários-clientes.

Para ser aceita no mercado, qualquer organização tem que ter como princípio basilar a

¹¹ VITTA, Heraldo Garcia. “Apontamentos da Reforma Administrativa. *BDA - Boletim de Direito Administrativo - Doutrina, Pareceres e Atualidades*. Fevereiro/99, pp. 106-117, p. 108.

¹² MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, p. 28.

qualidade total, posto que esta é a busca pela melhoria permanente de seus serviços, produtos, recursos humanos e materiais, sendo isto o que a sociedade necessita, deseja e exige, em contrapartida aos preços e impostos que paga.

Dessa forma, o artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19/98 estabeleceu que o Congresso Nacional, dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. Sabiamente, proclamou ainda, consoante o estabelecido no artigo 39, § 7º, da Constituição Federal, com nova redação dada pela retrocitada emenda, que Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, **para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público**, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Assim, cumprindo suas metas estabelecidas com base nos princípios constitucionais citados neste tópico, em especial, o princípio da eficiência, a Administração Pública conseguirá ser uma Administração Pública Gerencial, com respeito às necessidades básicas do cidadão, ao patrimônio público e à sociedade como um todo, gerando não apenas economia, mas receitas, satisfação social, para então atingir o equilíbrio financeiro tão almejado.

2.2. Efeitos da Reforma Administrativa no Equilíbrio Financeiro do Estado

Não podemos falar em efeitos concretos provenientes da Reforma Administrativa, não temos ainda números reais, apenas estimativas, até porque tudo começou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, em 04 de junho de 1998, e desde então o que temos são discussões acerca de uma verdadeira “reforma constitucional”, sem atentar para o artigo 60, § 4º, IV, da nossa Carta Magna, por exemplo, entre outras que ainda estão por vir.

Entretanto, podemos falar nos efeitos da Reforma Administrativa almejados pelo governo federal, ou mesmo, nos efeitos que estão por vir.

Sabemos o quanto é perigoso criar normas sem atentar para a constitucionalidade das mesmas, uma vez que direitos e garantias fundamentais são desrespeitados, contrariando os interesses da coletividade em prol dos interesses de uma minoria. Reconhecemos, de fato, que a Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe reformas positivas no texto constitucional original, entretanto, viola alguns preceitos constitucionais vigentes, matéria esta de uma outra discussão que não é objetivo deste trabalho técnico. Sendo assim, um dos grandes efeitos da Reforma Administrativa compõe-se das sérias discussões nos meios jurídicos e sociais, posto que em muitos aspectos não considerou o poder limitado de reforma constitucional estabelecido na nossa Lei Maior.

Afora estas discussões, espera-se um ajuste nas contas do governo, uma economia com a contenção de gastos da máquina administrativa, em especial com as despesas de pessoal, uma vez que, como nos informa o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado publicado pela Presidência da República em 1995, a participação dos gastos com pessoal na receita da União vem apresentando uma tendência histórica crescente.

Sendo assim, a Reforma Administrativa, proveniente de uma reforma constitucional, foi proposta como principal solução para o equilíbrio das contas públicas, para o alcance do ajuste fiscal, através da exoneração de servidores por excesso de quadros, definição clara de teto remuneratório para os servidores e aplicação do princípio da eficiência em todos os aspectos do serviço público, primando por uma administração pública gerencial.

Claro está que a economia gerada através de uma gestão pública que prima pela eficiência, eficácia, produtividade, neutralidade, imparcialidade, transparência, participação da sociedade e qualidade total nos serviços que presta à população, será consideravelmente relevante, somente traduzindo-se em dados concretos, em resultados efetivos, quando cumprir suas metas em respeito aos princípios retrocitados.

Portanto, a contenção de gastos e o equilíbrio financeiro, através do exercício de uma administração pública gerencial, são os principais efeitos aguardados pela Reforma

Administrativa.

Atentamos para o fato de que a redução de gastos não deve levar a efeito apenas a “exoneração de servidores”, sob pena de termos um efeito bastante negativo com a Reforma Administrativa, ou seja, um aumento da crise social que ora se apresenta no país, decorrente principalmente do número crescente de desemprego. A sociedade, antes de uma reforma constitucional que busca demitir servidores por “excesso de quadros”, entre outras hipóteses, necessita de uma Constituição que lhe traga direitos e garantias fundamentais consagrados inclusive na Declaração dos Direitos Humanos, em respeito à dignidade da pessoa humana.

Entendemos que a Reforma Gerencial veio para romper o paradigma burocrático da Administração Pública brasileira, gerando eficiência, eficácia, efetividade e qualidade no serviço público, com uma administração coerente dos seus escassos recursos, buscando alternativas de gestão que propicie o crescimento do país, pois o cidadão paga pelos serviços do Estado e deseja o retorno qualitativo dos mesmos. Todavia, esta reforma não quer dizer apenas “exonerar servidores” compromissados, eficientes e produtivos, quando ocorrer o “excesso de quadros” e forem cessadas todas as demais hipóteses previstas, antes de se chegar aos servidores concursados, estáveis ou não.

Como já ressaltamos, deverá ser sempre interesse da administração gerencial manter tais servidores nos quadros da Administração Pública, uma vez que são eles que representam e concretizam a verdadeira eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, gerando não “excesso de gastos”, mas sim economia e qualidade nas instituições públicas. Assim, tem-se soluções de fato não apenas para a crise financeira do Estado e o equilíbrio de suas contas, mas também para a crise social que ora se evidencia com o aumento do desemprego, gerando, dessa forma, os efeitos positivos da Reforma Administrativa.

3. O SERVIDOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A Reforma Administrativa, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, trouxe consideráveis modificações à Constituição Federal/88, em especial no que concerne aos servidores públicos, entretanto, não é objetivo deste tópico detalhá-la em todos os seus pontos,

mas sim no que se refere à quebra da estabilidade, qualificação do servidor público frente ao princípio da eficiência, dando espaço a uma breve discussão sobre os direitos adquiridos, temas estes bastante debatidos atualmente.

Inicialmente ressaltamos que o servidor público, de repente, passou a ser a causa primária de todas as mazelas nacionais, criticado pela sociedade que hoje o enxerga apenas como um “privilegiado” descompromissado com o trabalho, ou ainda, um “marajá” do serviço público, quando, na verdade, sabemos que muitos são os servidores que têm na sua concepção um compromisso social, apresentando eficiência, produtividade e competência de fato, trabalhando fora do horário sem receber por “serviços extraordinários”. Entretanto, estes servidores, infelizmente, não são vislumbrados pela mídia nacional. Aliás, há quem acredite que eles nem sequer existam. E aos incrédulos, lembramos, por oportuno, as palavras do nosso atual Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

“Por implicar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, a reforma administrativa tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores. Nada mais incorreto: os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego.”¹³ (grifos nossos).

É evidente, pois, que com a proposta de um novo Estado voltado para uma Administração Pública de resultados, o servidor público tem que conscientizar-se de sua necessária qualificação, profissionalização, produtividade e eficiência, ou seja, terá que mostrar resultados. Entendemos, no entanto, que esta consciência deve ser intrínseca a qualquer profissional que tenha compromisso com a instituição na qual trabalha, seja ela pública ou privada.

É nossa preocupação, porém, o cumprimento das palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ora retrocitadas, haja vista que o patrimonialismo e o clientelismo político têm sido os traços estruturais de nossa administração pública, o que, de fato, leva certo tempo

¹³ CARDOSO, Fernando Henrique. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 11.

para haver modificações consistentes e não apenas aparentes.

Ressaltamos ainda que figuras como “agências executivas” e “organizações sociais”, propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assim como uma estabilidade que seria administrada apenas para dois setores - núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado - provêm diretamente da reforma administrativa inglesa, implementada no governo Thatcher, ainda objeto de muita controvérsia, como bem nos coloca Lima Júnior¹⁴, já que tal sistema deu origem a sérias distorções, dentre as quais, a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, face à ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas.

Um outro ponto da Emenda Constitucional nº 19/98 que achamos oportuno abordar, é a questão do Concurso Público, meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, como bem nos coloca Meirelles¹⁵.

É nosso entendimento, pois, que embora a retrocitada emenda tenha acrescentado ao artigo 37, II, da Constituição Federal, o enunciado “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego”, este não pode servir de apanágio para a quebra da obrigatoriedade do concurso público de prova ou de provas e títulos na admissão de pessoal, conforme ressaltamos Bulos¹⁶. Isto porque, para que o princípio da eficiência seja respeitado, deve-se observar o princípio do concurso público, uma vez que este instituto tem se mostrado bastante eficaz na admissão de servidores capacitados e qualificados para ocupar o cargo ou emprego público concorrido.

Por conseguinte, será inconstitucional a lei que flexibilizar o ritual dos concursos,

¹⁴ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 49, nº 2, abr-jun/1998, pp. 5-31, p. 20.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 380.

¹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 214, out/dez 1998, pp. 69-98, p. 79.

independentemente da natureza, simples ou complexa, de determinado cargo, vez que ferirá o próprio princípio republicano da igualdade, o qual não se compactua com a exclusão de um procedimento administrativo aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos definidos em lei, afirma-nos o retrocitado autor.

Ademais, o novo servidor público é aquele que, olhos atentos nos seus direitos e garantias fundamentais, resguardados pela nossa Constituição Federal, tenha a consciência cidadã de compromisso com a sociedade, de zelo para com o patrimônio público e do trabalho eficiente e eficaz, com a prestação de serviços qualitativos à população. É o servidor responsável e digno do cargo que ocupa, uma vez que mostra resultados no bem servir à população, sua aspiração maior enquanto servidor público.

A seguir, como já frisamos, passaremos a algumas discussões sobre a estabilidade do servidor e os direitos adquiridos, temas estes sobremaneira discutidos no atual contexto da Reforma Administrativa.

3.1. Quebra da Estabilidade

Por muito tempo o servidor público conviveu com o fantasma das “retaliações políticas” que poderiam advir do exercício de seu cargo, um tempo em que a cada gestão de governo tinha-se uma verdadeira mudança de “quadro de pessoal”. Desta forma, para garantir a segurança no trabalho, a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 definiu novas regras para o servidor público, entre elas, a estabilidade no cargo.

Portanto, algumas conquistas democráticas foram alcançadas pelos cidadãos brasileiros, em sua grande parte servidores públicos, tais como a estabilidade no cargo, como garantia contra as “conveniências políticas”, e o instituto do Concurso Público, como oportunidade de qualquer cidadão brasileiro ocupar um cargo ou emprego público na Administração Pública, uma vez que o acesso a esta e a relativa segurança na mesma pareciam ser direitos únicos e exclusivos dos apaniguados políticos.

Segundo Ferraz, analisando a estabilidade e a disponibilidade desta na redação original da Constituição de 1988:

“A estabilidade pode ser entendida como o direito de permanência no serviço público que adquire o funcionário efetivo, logo após a implementação de determinadas condições expressas em lei, e que lhe confere a prerrogativa de somente ser desligado do serviço nos casos legalmente previstos”¹⁷.

Neste contexto, o constituinte originário de 1988 previu no artigo 41, parágrafo 1º, da Carta Federal/88, o seguinte:

“Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”¹⁸.

Com o advento da Reforma Administrativa, aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, novas regras para a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos em geral, assim como para a estabilidade e disponibilidade remunerada, foram estabelecidas.

De acordo com a nova redação dada pela Emenda Constitucional número 19/98, o *caput* do artigo 41 da Carta Magna estabelece que os servidores públicos, nomeados em virtude de concurso público, somente adquirirão estabilidade após três anos de efetivo exercício e mediante avaliação de desempenho por comissão especialmente instituída para essa finalidade (artigo 41, §4º, da CF/88). Entretanto, as hipóteses para a perda do cargo por parte do servidor estável foram substancialmente alteradas, sem atentar para o fato de que, ainda nos dias de hoje, predomina o clientelismo na Administração Pública, o “apadrinhamento” político, nos casos de acesso aos cargos em comissão, o que, muitas vezes, chega-se a configurar como

¹⁷ FERRAZ, Luciano. “A Emenda Constitucional nº 19/98 e o Direito do Servidor Público à Disponibilidade Remunerada”. *BDA - Boletim de Direito Administrativo - Doutrina, Pareceres e Atualidades*. Março/99, pp. 160-165, p. 161.

¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 14ª ed., atual. e apl. São Paulo: Saraiva 1996, p. 37.

“nepotismo”.

Sendo assim, pelas novas regras, o servidor público estável poderá perder o cargo nos seguintes casos: através de sentença judicial transitada em julgado (artigo 41, §1º, I, da CF/88); em virtude de processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (artigo 41, §1º,II, da CF/88); mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (artigo 41, §1º,III, da Constituição Federal/88); bem como nos casos de adequação da despesa com pessoal prevista na lei complementar que regulamenta o artigo 169, *caput*, da Constituição Federal¹⁹, caso tal adequação não seja obtida com a redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis (artigo 169, §4º, *c/c* o artigo 33 da EC nº 19/98).

Há quem entenda que não houve quebra da estabilidade do servidor público, mas apenas novas regras para a demissão/exoneração de servidores e contenção dos gastos públicos. Entretanto, hoje não podemos mais falar em estabilidade no serviço público, uma vez que a qualquer tempo o administrador público pode exonerar servidores “estáveis”, caso as despesas com pessoal ultrapasse os limites máximos estabelecidos na Lei Complementar nº 96/99. E como proclama a mídia nacional, o tempo em que ser servidor público era sinônimo de garantia de emprego por toda vida passou, tendo o projeto de Reforma Administrativa igualado os funcionários concursados em pelo menos um aspecto: a instabilidade no trabalho.

Entendemos que a estabilidade foi prevista pelo constituinte originário com o intuito de realmente assegurar a permanência dos bons servidores, qualificados e nomeados pelo princípio do concurso público, nos quadros da Administração Pública, uma vez que a eles cabe o mérito da qualidade, eficiência e produtividade no serviço público, embora muitos ainda acreditem que tais funcionários não existam no setor público. Há uma forte tendência em corroborar com esta visão extrema e distorcida do servidor público, rotulando-o de ineficiente, proclamada pelas novas regras de desligamento do funcionário público estável, constantes na atual Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/98, como sendo a solução para todos os males da Administração Pública.

¹⁹ A Lei Complementar nº 96, de 11 de maio de 1999, estabelece o percentual máximo de 50% da Receita Corrente Líquida, no caso da União, e 60% da Receita Corrente Líquida, no caso dos Estados e Municípios.

Dessa forma, compreendemos que a estabilidade deverá ser sempre o mérito dos servidores nomeados através de concurso público, qualificados para o cargo, eficientes e produtivos, já que deveria ser interesse da Administração Pública mantê-los para a continuidade qualitativa dos serviços prestados à sociedade. A estabilidade torna-se prejudicial no momento em que deixa de ser tratada como uma garantia da Administração para ser entendida como um “privilégio” do servidor, pois para que se tenha uma gestão de qualidade, em qualquer organização, seja pública ou privada, ninguém pode deixar de ser cobrado pelo seu desempenho e compromisso com o trabalho. A estabilidade não pode ser um obstáculo ao afastamento dos maus servidores e esta hipótese de desligamento do funcionário estável já existia no texto original da Constituição Federal/88 (artigo 41, §1º).

Claro está, portanto, que o fim da estabilidade tem como pano de fundo ampliar as hipóteses de demissão do servidor, pois agora não apenas os “maus servidores” estarão passíveis de demissão, mas também aqueles que apresentarem insuficiência de desempenho e os que estiverem dentro do percentual extrapolado pela Administração no que concerne às despesas com pessoal, uma vez cessando, primeiramente, as hipóteses de redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e corte dos servidores não estáveis, pelo que os gestores, ainda assim não tendo alcançado o limite máximo fixado pela Lei Complementar nº 96/99, passariam a concentrar todos os seus cortes nas despesas com os servidores estáveis.

Por oportuno, entretanto, ressaltamos que qualquer servidor público, estável ou não, com baixo e fraco desempenho crônico, descompromissado profissionalmente, deveria ser demitido independentemente de excesso de gastos com pessoal ou de qualquer outra hipótese anterior a esta, uma vez que seu próprio desempenho já traz gasto excessivo ao serviço público na medida em que não faz jus ao salário que ganha, prestando um serviço sem qualidade, sem compromisso com o trabalho e, por conseguinte, com a sociedade, gerando, dessa forma, uma quebra ao princípio da economicidade.

Como já dissemos anteriormente, o constituinte originário deixou aberta a possibilidade de desligamento do servidor numa hipótese extrema desta, consoante o artigo 41, §1º, da Constituição Federal/88, entretanto, os administradores públicos pouco ou mesmo nunca se

utilizaram deste dispositivo por conveniências políticas, ou ainda por não terem idealizado até hoje um processo sério, coerente e eficaz, de avaliação de desempenho dos servidores que lhes permitisse a identificação precisa dos maus servidores que, a nosso ver, não são apenas aqueles que roubam, matam, mas também os descompromissados e desqualificados para o serviço público, uma vez que todos eles causam sérios danos ao erário público.

Na verdade o que percebemos é que os gestores públicos brasileiros nunca se preocuparam em buscar uma administração qualitativa, eficiente e eficaz, mas sim, em sua maioria, utilizam-se do patrimônio público sem qualquer compromisso com a sociedade, e não fosse assim, saberiam cobrar desempenho na sua gestão, a começar dos seus funcionários.

Assim, a quebra da estabilidade, por si mesma, não poderá ampliar o poder discricionário do administrador público a ponto de agir contrário ao princípio da legalidade com demissões arbitrárias. Por isto, não somos contra a demissão de servidores, sejam estáveis ou não, desqualificados, ineficientes, ineficazes, improdutivos e descompromissados com o serviço público e a sociedade, mas sim contra a demissão arbitrária, sem critérios objetivos e não embasada nas necessárias avaliações de desempenho periódicas, desenvolvidas obedecendo às técnicas da Ciência da Administração, pois qualquer procedimento diferente, além de descumprir preceito legal, estará distorcendo o modelo proposto para uma Administração Gerencial.

Portanto, é inconcebível a demissão de servidores, estáveis ou não, compromissados com os serviços que prestam à sociedade, eficientes e produtivos, por estarem dentro de um percentual extrapolado pela Administração Pública no que pertine aos gastos com pessoal, uma vez que auditorias dos Tribunais de Contas muito têm comprovado que tais gastos são provenientes, em grande parte, de gratificações criadas sem qualquer respeito aos princípios da legalidade, impessoabilidade, economicidade e razoabilidade, ou ainda, pela criação irregular de cargos comissionados e contratações ilegais de pessoal.

Por fim, lembramos que pela prática que a gestão pública nos tem passado, sabemos que é muito provável a utilização de procedimentos irregulares com a finalidade de prejudicar servidores considerados “indesejáveis” a uma determinada administração e, por isto mesmo, é

preciso que os cidadãos estejam sempre atentos à preservação dos seus direitos e que sejam sujeitos ativos nesse processo. Os direitos e garantias do servidor eficiente, produtivo, sério e comprometido devem ser preservados não pelo clientelismo, mas sim por mecanismos legais e coerentes, no sentido de colocar outras providências a serem adotadas pelos entes federativos antes da demissão de servidores estáveis lastreada na exorbitância dos gastos com despesa de pessoal.

3.2. Direitos Adquiridos

A Emenda Constitucional nº 19/98, além de alterar substancialmente algumas regras constitucionais pertinentes ao servidor público, aparentemente, suprimiu ainda dois direitos sociais anteriormente previstos pelo constituinte originário: irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo (artigo 7º, VI, da CF/88) e adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (artigo 7º, XXIII). Quanto à garantia da irredutibilidade do salário, esta permanece consoante o disposto no inciso XV, do artigo 37, com nova redação dada pela retrocitada emenda constitucional, o qual afirma que “*o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I*”.

Todavia, ressaltamos que a supressão da incidência de um direito social (artigo 7º, XXIII, da CF/88) aos servidores públicos gerará polêmica, pois, como bem coloca Moraes:

“...não obstante não haja manifestação conclusiva do Supremo Tribunal Federal, na fundamentação de seus votos, em sede de ação direta de inconstitucionalidade (Adin nº 939-07/DF), o Ministro Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais como cláusulas pétreas, enquanto o Ministro Marco Aurélio afirmou a relação de continência dos direitos sociais entre os direitos individuais previstos no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, e, conseqüentemente, imutáveis”²⁰.

Além disso, por oportuno lembramos que mudar uma Constituição, através do recurso instituído da emenda, não é uma competência normal, corriqueira, fácil, tampouco para resolver

²⁰ MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 61-62.

todos os problemas concretos que se acham na Administração Pública, ao contrário, como bem coloca Bulos²¹, o poder de reforma constitucional exercita-se num círculo de atividades reguladas e delimitadas. Neste sentido, o autor continua:

*“Sobremais, a Constituição é um meio e nunca um fim em si mesma. Não podemos alimentar a ilusão de que a força operante das normas constitucionais podem **evoluir** a conjuntura social. A situação é outra: os preceitos constitucionais servem para **ordenar** a realidade circundante a depender da interpretação que se lhes atribuem. Todavia, não são emendas, importunas e inviáveis, com promessas teóricas de fácil equacionamento, que trarão uma suposta ‘felicidade nacional’”.*

Sem adentrarmos em longas discussões, pois a doutrina ainda não fixou com precisão o conceito de direito adquirido, ao buscarmos o estudo de diversos autores, podemos dizer que o direito adquirido tem como características principais ter sido produzido por um fato idôneo para a sua produção e ter se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular. A Lei de Introdução ao Código Civil afirma que se consideram adquiridos os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem (artigo 6º, § 2º).

Segundo José Afonso da Silva, para compreender melhor direito adquirido, devemos lembrar a definição de direito subjetivo, ou seja, é um direito que existe em favor de alguém e que pode ser exercido por esse alguém, ou ainda, *“é a possibilidade de ser exercido, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”*²², destaca Miguel Reale, citado pelo autor. Nesse sentido, como coloca José Afonso da Silva, o direito subjetivo vira direito adquirido quando a lei nova vem alterar as bases normativas sob as quais foi constituído, ou ainda, se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular, incorporando-se no seu patrimônio, para ser exercido quando lhe conviesse. Assim, a lei nova não pode prejudicá-lo apenas pelo fato do titular não o ter exercido antes.

²¹ BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 214, out/dez 1998, pp. 69-98, p. 74.

²² In SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 213, jul./set. 1998, pp. 121-131, p. 124.

O autor José Afonso da Silva mantém estas assertivas, ressaltando, mais uma vez, que só se fala em direito adquirido quando o direito subjetivo exercitável ainda não foi exercido, continuando o autor:

“De fato, o direito subjetivo consiste no poder do seu titular fazê-lo valer segundo seu interesse, ressalvados os problemas de caducidade, preempção, decadência ou prescrição, bem como condições previstas. É nesse contexto que surge o direito adquirido, que é precisamente, como dissemos, o direito subjetivo integrado no patrimônio do titular, mas não exercido, a respeito do qual é que milita a garantia constante do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o seu exercício nos termos da lei sob a qual ele se constituye, ainda que revogada por lei superveniente”²³.

É válido lembrarmos que o poder de reforma constitucional, ou como outros ainda chamam, poder de emenda, poder constituinte derivado, por ser uma forma de poder constituído ou instituído, como coloca o retrocitado autor, é poder regrado, condicionado e limitado, estando sua obra sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade, assim como outras normas jurídicas. Dentro dessas limitações estão aquelas denominadas de materiais explícitas, onde se situam os fundamentos das cláusulas imodificáveis por reforma constitucional, como por exemplo, o artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que preceitua a vedação de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Lembramos também que antes dessa norma encontravam-se afirmativas no sentido de não haver direito adquirido contra norma constitucional sem nenhuma distinção, como coloca o retrocitado autor, tendo o próprio Supremo Tribunal Federal já decidido em acórdão, relatado pelo Ministro Moreira Alves que não há direito adquirido contra texto constitucional, resulte ele do Poder Constituinte originário ou do Poder Constituinte derivado.

Não há dúvida de que configura-se como uma garantia individual a regra constante no inciso XXXVI do artigo 5º da nossa Carta Magna, segundo o qual a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Dessa forma, corroborando com José Afonso da Silva, entendemos que a reforma constitucional não pode abolir direito adquirido porque se trata de uma garantia individual expressa no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e os direitos e garantias individuais são imodificáveis por emenda constitucional,

²³ SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 213, jul./set. 1998, pp. 121-131, p. 124.

consoante o disposto no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, desta mesma Lei Maior.

Sendo assim, os direitos sociais, enquanto direitos fundamentais de 2ª geração, são cláusulas pétreas, posto que refletem direitos e garantias individuais do trabalhador, dentre eles os servidores públicos, os quais estão asseguradas pelo artigo 5º da Carta Magna e estabelecidos como imutáveis, consoante disposto no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, desta mesma Lei.

E como bem nos coloca Moraes:

“...os direitos sociais caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado Democrático, conforme preleciona o art. 1º, IV”²⁴.

Por fim, como bem nos lembra Bulos²⁵, convém ser resguardada, portanto, a manutenção dos direitos já incorporados, em definitivo, ao patrimônio individual dos sujeitos, em nome do primado implícito da segurança jurídica, bem como os direitos e garantias fundamentais consagrados pela nossa Lei Maior.

4. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A REFORMA ADMINISTRATIVA

Constitucionalmente criados com fins de promover o necessário auxílio técnico ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, enquanto Poder Político representativo da vontade popular dentro do Estado Democrático de Direito, os Tribunais de Contas são instituições que têm a função primordial de fiscalizar e julgar as contas de todos aqueles responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como, através do instituto da

²⁴ MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 62-63.

²⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. “Reforma Administrativa”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 214, out/dez 1998, pp. 69-98, p. 75.

Denúncia - instrumento de fiscalização inovado na Carta Magna de 1988 - permitir o exercício da cidadania responsável.

Neste sentido, o controle externo, de competência do Poder Legislativo e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, compreende o julgamento das contas do titular do Poder Executivo, o desempenho das funções de auditoria financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, e a apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, como bem nos explica Yamamoto²⁶.

Diante de um contexto de reformas, surge a necessidade premente da atuação incisiva dos Tribunais de Contas na busca pelo cumprimento da ordem administrativa, dos programas e projetos estabelecidos nos Orçamentos Públicos, através da correta utilização dos recursos públicos, de forma a conter a ousadia de gestores não compromissados com a sociedade e com o Estado, posto que o interesse público deve estar acima de qualquer outro particular.

Sendo assim, neste tópico objetivamos mostrar, de forma sucinta, a evolução histórica dos Tribunais de Contas nas Constituições Brasileiras, a começar de sua efetiva criação em 1890, em especial no que pertine às suas competências e atribuições. Analisaremos também estas instituições frente ao exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, bem como frente à Reforma Administrativa.

4.1. Os Tribunais de Contas: Histórico e Atribuições

Prestar contas é uma obrigação primária de quem gasta ou administra recursos que pertencem aos outros. É uma atividade que por si só não agrada a muitos. Para o Poder Público, mais do que um dever legal que remonta ao nascer da história da humanidade, é um dever social, em busca de um objetivo sublime e historicamente reconhecido - o exercício da cidadania. Por outro lado, fiscalizar gastos é uma tarefa árdua que não significa apenas cumprir uma legislação vigente. Muito além disso, significa investir-se no poder de defender os

²⁶ YAMAMOTO, Titao. "Controle Externo Governamental". *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 12, nº 21, maio/1990, pp. 78-79, p.78.

interesses individuais e sociais, face ao mau uso do poder concedido aos agentes políticos através do voto popular, praticando, assim, o exercício da cidadania em seu mais alto grau: na capacidade de ser agente participante do processo de tomada de decisão sobre os rumos da sociedade.

No Brasil, segundo Pacini, o papel a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas foi bem colocado já nas palavras do célebre jurista Rui Barbosa, a quem se deve a criação do Tribunal de Contas da União:

“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir, circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislativa, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno nos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha geral das leis de finanças”²⁷.

A história do controle de contas no Brasil remonta ao período colonial com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias, da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro e do Erário Régio, todos subordinados a Portugal. A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiria pela primeira vez em 1826, através do projeto de iniciativa do Visconde de Barbacena e José Inácio Borges.

Com a queda do Império e as reformas político-administrativas trazidas pela República é que se tornaria realidade o Tribunal de Contas da União, nas sábias palavras de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda. Estava criado, então, o Tribunal de Contas da União, em 7 de novembro de 1890, através do Decreto nº 966-A, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, conforme se depreende das palavras de Rui Barbosa: *“corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra*

²⁷ In PACINI, Mário. “Aspectos Históricos do Desenvolvimento e Aperfeiçoamento do Controle Externo das Finanças Públicas”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 7, nº 12, novembro de 1981, pp. 1-280, p. 48.

quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais ao organismo constitucional... ”²⁸.

Estava vencida, pelos defensores dos bens e valores públicos, a primeira batalha, tendo à frente Rui Barbosa. E como bem disse o Conselheiro Joel Ferreira, “*Venceram os que sempre entenderam que os recursos públicos pertencem ao povo e por isto devem ser bem usados*”²⁹.

Apesar do Decreto nº 966-A ter sido aprovado, o Tribunal de Contas da União foi definitivamente institucionalizado, ainda por influência de Rui Barbosa, somente através da Constituição de 1891, que dispôs em seu artigo 89: “*É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*”³⁰.

Já a sua efetiva instalação só se deu em 17 de janeiro de 1893, quando foi inaugurada então a Corte de Contas, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa, tal era a resistência à criação desse Tribunal por parte dos que não queriam ter seus atos fiscalizados. Em seu discurso, durante a solenidade de instalação, Serzedello Corrêa afirmou:

“Felicitó o País e a República pelo estabelecimento de uma Instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos. (...) sinto-me feliz por ser o Ministro que teve a honra de fazer a reforma e de fazer as nomeações, pois fui buscar os diretores desse Tribunal entre os altos funcionários públicos que, por sua integridade moral, por seu zelo, por sua competência, são a maior garantia de que essa instituição será colocada em seu verdadeiro papel”³¹. (Grifos nossos).

Fazendo um breve histórico de suas atribuições, podemos afirmar que o Tribunal de Contas teve originariamente competência para o exame, revisão e julgamento de todas as

²⁸ In *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104, p. 81.

²⁹ Ferreira, Joel. “Tribunal de Contas no Estado Democrático (Outras Reflexões)”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília, TC-DF, nº 20, 1994, pp. 11-18, p. 14.

³⁰ In: PALOMBA, Renato Carreri. “Controle Externo: Evolução e Tendências”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104, p. 82.

³¹ In: Ferreira, Joel. “Tribunal de Contas no Estado Democrático (Outras Reflexões)”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, nº 20, 1994, pp. 11-18, p. 14.

operações relacionadas com a receita e a despesa da União, com atribuição para verificar sua legalidade, sendo que o mecanismo de fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio.

Saliente-se que a partir da iniciativa federal, muitos Estados também criaram seus próprios Tribunais, os quais exerciam atribuições semelhantes às do órgão federal de controle externo, no âmbito da respectiva jurisdição.

Na Constituição de 1934, conforme evolução do controle externo no Brasil analisada por Renato Palomba³², o Tribunal de Contas vem incluído no capítulo dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, tendo como competências, exercidas diretamente ou por delegações organizadas:

- a) o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos;
- b) obrigatoriedade do registro prévio dos contratos e outros atos da administração pública de que resultassem obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste, registro este que caracterizou a ação do Tribunal de Contas até 1967 e que deixou de existir desde então;
- c) emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República apresentaria anualmente à Câmara dos Deputados, que detinha, entre suas competências privativas, a de julgar essas contas;
- d) a fiscalização financeira do Tribunal alcançaria os serviços autônomos, na forma da lei.

Com a Constituição de 1937, o Tribunal de Contas foi apresentado na parte dedicada ao Poder Judiciário, sendo suas competências limitadas ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, situação que perdurou até a edição da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, quando foi reintroduzido o acompanhamento da execução orçamentária, comenta Renato Palomba³³.

Somente na Constituição de 1946 é que o Tribunal de Contas recebe, pela primeira vez,

³² PALOMBA, Renato Carreri. “Controle Externo: Evolução e Tendências”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104, p. 82.

³³ PALOMBA, Renato Carreri. “Controle Externo: Evolução e Tendências”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104, p. 82.

lugar no capítulo referente ao Poder Legislativo e na seção destinada ao Orçamento, com as seguintes competências:

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e
- c) julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Além disso, nessa oportunidade foi introduzido o registro dos atos da Administração Pública que resultassem em obrigação de pagamento, podendo tal registro ser prévio ou posterior, voltando também a competência para a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, que este deveria apresentar, anualmente, agora ao Congresso Nacional.

Na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/69, foi criada uma seção específica no Capítulo destinado ao Poder Legislativo para tratar da fiscalização financeira e orçamentária, forma essa também constante na Constituição de 1988. Nesses textos ficou claro que o controle externo seria exercido pelo Congresso Nacional, com o necessário auxílio técnico do Tribunal de Contas, compreendendo:

- a) apreciação das Contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal de Contas daria parecer;
- b) o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, que seria exercida sobre as contas que as unidades administrativas dos três Poderes da União deveriam remeter ao Tribunal de Contas, que faria as inspeções necessárias;
- c) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, que seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções levadas a efeito pelo Tribunal. Tais fiscalizações abrangeriam inclusive as autarquias; e
- d) a apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, pensões e reformas.

Uma das importantes inovações desta Carta Federal foi o destaque dado ao controle interno, que deveria ser mantido pelo Poder Executivo e foi criado pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, inserindo-se como mandamento constitucional e como componente, junto com o Controle Externo, do controle político exercido pelo Congresso Nacional, detendo as seguintes atribuições:

- a) criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;
- b) acompanhar a execução dos programas de trabalho e a do orçamento; e
- c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Por fim, chegamos à atual Carta Magna, de 05 de outubro de 1988, recentemente alterada por diversas Emendas Constitucionais, dentre elas há que se destacar a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, com o advento da Reforma Administrativa, bem como a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que modifica o sistema de previdência social. Sucessivamente a estas vieram as Emendas Constitucionais de números 21 a 28.

Pelo texto constitucional vigente, os Tribunais de Contas desempenham todas as atividades de auditoria e fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, necessárias ao julgamento das contas dos administradores públicos, estando suas competências e atribuições estabelecidas e detalhadas nos artigos 70 e 71 da Carta Federal, a qual trouxe importantíssimas inovações neste sentido.

O conteúdo normativo do artigo 71 da Carta de 1988 confere aos Tribunais de Contas, dentre outras, as seguintes e principais atribuições, no âmbito de sua competência:

- a) apreciação das contas do Presidente da República (Tribunal de Contas da União), e dos Governadores dos Estados e Municípios (Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver), mediante parecer prévio, para que sejam julgadas, respectivamente, pelo Congresso Nacional, pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais;
- b) julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e

valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público. Disto resulta que o Tribunal julgará tais contas segundo os critérios da **legalidade** (observar se as despesas foram realizadas de acordo com a lei); **legitimidade** (averiguar se determinada despesa, embora legal, fora legítima, ou seja, atendeu às finalidades institucionais do órgão ou entidade); **economicidade** (verificar se as despesas foram realizadas observando o custo/benefício, subordinado à idéia de justiça); e **razoabilidade** (atendendo ao interesse público, aos ditames legais e sociais);

c) apreciar, para fins de registro, todos os atos de admissão de pessoal na Administração Pública, incluindo suas empresas, autarquias e fundações, bem como todos aqueles atos referentes à concessão de aposentadorias, reformas e pensões, excetuando, no caso das admissões, as nomeações para os cargos em comissão;

d) realizar, por iniciativa própria ou do Legislativo, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos três Poderes;

e) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais em que o Estado detenha participação;

f) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

g) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

h) 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;

i) assinar prazos para as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

j) sustar a execução do ato impugnado; e

k) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Além das atribuições acima descritas, as decisões dos Tribunais de Contas constituem, em sua essência, suporte técnico para deliberação das Casas Legislativas, bem como orientações que podem subsidiar os seus jurisdicionados.

Por oportuno, ressaltamos ainda que o exercício da função fiscalizadora, em auxílio ao Poder politicamente responsável pela fiscalização, como assim coloca o texto constitucional em seu artigo 71 - “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...” (grifos nossos) -, não faz do Tribunal de Contas um órgão subordinado ao Poder que auxilia, ao contrário, sua ação e estrutura independem de quaisquer dos Poderes do Estado.

Teima-se em confundir os termos colocados no dispositivo constitucional retrocitado ao chamar o Tribunal de Contas de órgão “auxiliar” do Poder Legislativo, entretanto, apenas no *caput* deste artigo é que se usa o termo “auxílio”, devendo este ser entendido no sentido de auxiliar tecnicamente o citado Poder em sua função constitucional. E, como já vimos, dos incisos I em diante do artigo 71, o Tribunal de Contas exerce todas as suas funções independentemente do Legislativo - fiscaliza, julga contas de administradores públicos, emite pareceres, aprecia atos de admissão de pessoal, etc. - devendo assim continuar, enquanto órgão representativo do Estado Democrático de Direito, reafirmando cada vez mais as idéias de seu patrono Rui Barbosa:

“Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislativa, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda...”³⁴.

³⁴ In PACINI, Mário. “Aspectos Históricos do Desenvolvimento e Aperfeiçoamento do Controle Externo das Finanças Públicas”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 7, nº 12, novembro de 1981, pp. 47-53, p. 48.

Portanto, é essencial a existência de um órgão que fiscalize as contas daqueles que arrecadam, utilizam e administram recursos públicos, tendo como fim precípua o controle do patrimônio da sociedade e sua utilização em prol daquele que justifica a existência do Estado - o povo.

Por fim, lembramos que deste breve histórico das competências constitucionais do Tribunal de Contas e da análise da história política do Brasil é possível concluir que a criação dos Tribunais de Contas e a ampliação de suas atribuições estiveram associadas a períodos de amadurecimento democrático, ratificando bem as colocações de Renato Palomba, que aqui voltamos a lembrar: “O desenvolvimento de um modelo de controle externo é, assim, fruto de um demorado e difícil processo político, condicionado fortemente pelo grau de amadurecimento democrático...”³⁵.

4.2. Tribunal de Contas no Exercício da Cidadania

O tema acima proposto tem por objetivo apresentar, inicialmente, alguns conceitos de cidadania, para então associá-lo à atuação da nossa sociedade de hoje e do Controle de Contas no Estado Democrático de Direito.

É bastante visível na atualidade a discussão em torno dos direitos do cidadão. Na Declaração Universal dos Direitos do Homem, temos que:

*“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e a previdência em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstância fora de seu controle.”*³⁶

³⁵ PALOMBA, Renato Carreri. “Controle Externo: Evolução e Tendências”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104, p. 86.

³⁶ In SCHERER, Elenise F. “Classes Populares e Ampliação da Cidadania”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Rio de Janeiro: Agir, nº 23, 1987, pp. 25-43, p. 25.

É evidente a preocupação pelo bem-estar do cidadão. É o direito adquirido, posto que a noção de cidadania está ligada, historicamente, à luta pela emancipação do indivíduo, à capacidade dos homens exercerem seus direitos e deveres.

Cidadania, pois, é um velho tema, despertado já na Grécia Antiga nas palavras de Aristóteles, quando define como cidadão aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária - seria o homem de certo poder. Portanto, no mundo grego, o exercício da cidadania se confunde com a capacidade de expressar a própria humanidade, posto que crianças, mulheres, escravos, artesãos e comerciantes eram excluídos da cidadania, face à natureza de cada um, na medida em que eram expulsos da própria humanidade. A natureza de cada pessoa era o determinante da qualidade de ser ou não cidadão. A democracia grega era restrita, incluindo apenas os homens livres.

No mundo medieval também não houve a distinção entre o social e o natural: era o nascimento que determinava o lugar em que cada um se inseria e, ao contrário da pólis grega, o homem medieval estava sempre vinculado a uma parte da sociedade e do poder mais do que a seu todo. Foi na modernidade, portanto, conforme relata Amir Lando³⁷, que veio o verdadeiro entendimento da vida social como uma “sociedade”, associação de homens livres que regulam, segundo sua própria razão e em função do próprio interesse, o seu convívio, entendendo-se cidadania agora como a “igualdade diante da lei”, aplicando-se a todos sem distinção.

Na atualidade, observamos que são vários os conceitos existentes sobre cidadania, entretanto, todos convergem para o sentido de duas palavras precípuas na sua definição:

- **direitos**

- civis: compostos fundamentalmente pelos direitos necessários às liberdades individuais;
- sociais: direito de ter o mínimo de bem-estar social e segurança, de levar a vida de um ser civilizado, com o mínimo de condições necessárias à sobrevivência, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade; e

³⁷ LANDO, Amir. “Cidadania: Dos Conceitos à Realidade Brasileira”. *Revista de Educação Brasileira*. Brasília: v. 15, nº 30, 1993, pp. 11-23, p. 14.

- políticos: direito de participar no exercício da política e, principalmente, o direito de votar e ser votado;
- **deveres**, posto que ser cidadão, significa, no sentido amplo, ter direitos e deveres.

Segundo Damião, em sua obra *O Novo Cidadão Brasileiro*:

“A cidadania compreende não apenas direitos, mas também deveres, já que o exercício de direitos sem a existência de deveres leva à anarquia e ao desrespeito de direitos alheios, tanto quanto a mera observância de deveres sem a possibilidade de exercer direitos conduz à escravidão, à exploração do homem pelo homem ou do homem pelo Estado”³⁸.

A Carta Magna, em seu artigo 1º, consagra como fundamentos do Estado Democrático de Direito a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. A cidadania, portanto, está representando não apenas o titular dos direitos políticos, mas também qualificando os participantes da vida do Estado, que, por sua vez, está submetido à vontade popular.

Ao lado disso, Torres afirma:

“(...) o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos seus direitos (...) os bens públicos estão inteiramente vinculados aos direitos fundamentais (...) Também os gastos públicos estão inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, neles encontra o seu fundamento e sua finalidade. (...) Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais”³⁹.

³⁸ DAMIÃO, Ada Stella Bassi. *O Novo Cidadão Brasileiro*. Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria, 1987, p. 20.

³⁹ TORRES, Ricardo Lobo. “A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 194, out/dez/93, p. 35.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Federal dispõe o seguinte: “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária”.

Ao mesmo tempo, este mesmo texto constitucional, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Ainda em seu artigo 5º, inciso LXXIII, coloca em mãos do cidadão o atributo da legitimidade para anular, pela ação popular, ato lesivo ao interesse público ou que malefície a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, sempre que comprovada a má-fé ou a falta de fundamento moral na conduta administrativa do gestor, evidenciando, desta forma, a importância da atuação do cidadão no Estado Democrático de Direito.

Já o seu artigo 74, § 2º, cria um novo instrumento de fiscalização, colocando ao alcance do exercício da cidadania responsável a possibilidade da utilização do instituto da Denúncia, quando estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

É fato que, para que exista uma atuação do Controle Externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, aliada ao exercício da cidadania, a sociedade tem que conscientizar-se não somente de seus direitos mas também de seus deveres sociais, enquanto cidadãos responsáveis no processo de fiscalização dos gastos públicos e de tomada de decisões sobre os rumos de seu Município, Estado e País.

Por outro lado, ao exercer a fiscalização dos gastos públicos, especialmente cobrando com seriedade dos gestores a aplicação mínima de recursos no Ensino Público,

constitucionalmente estabelecida, bem como avaliando se esta aplicação correspondeu ao fim a que se propôs, os Tribunais de Contas, numa questão de cidadania, contribuem para o crescimento da Educação em um país onde boa parte da população carece de educação básica de qualidade e onde o índice de analfabetismo ainda é assustador⁴⁰.

No que se refere à aplicação de recursos no Ensino, lembramos que o artigo 11 da Lei Federal nº 9.424/96 (lei de criação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, implantado, automaticamente, em 1º de janeiro de 1998) assevera que caberá aos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, a criação de mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e naquela mesma Lei. Tal fato evidencia mais uma vez, a necessidade de participação dos Tribunais de Contas no controle e verificação das despesas realizadas com tais recursos públicos, observando sua adequação com as finalidades à que se propõem.

Para fins de esclarecimento, lembramos que FUNDEF é um Fundo de natureza contábil criado com a finalidade de corrigir disparidades regionais e sociais e garantir a aplicação de recursos financeiros para o crescimento qualitativo do ensino fundamental, distribuindo entre Estados e Municípios, de forma eqüitativa, os recursos destinados a tal fim, uma vez que a Constituição Federal passou a estabelecer como prioridade política o ensino fundamental, visando investir no avanço desse sistema.

Ainda no que concerne à atuação dos Tribunais de Contas, ressaltamos que, face ao contexto em que se encontra inserida a maioria dos Municípios brasileiros, com níveis de escolaridade, saúde, saneamento e habitação, que deixam muito a desejar, vemos constantemente os princípios básicos da administração pública sendo desprezados pelos gestores, ocasionando desperdícios e sérios danos ao patrimônio da sociedade, os quais são detectados durante as auditorias. Destaca-se, dessa forma, a função social da atuação dessas Cortes de Contas enquanto agentes não só do controle externo mas também da cidadania responsável.

⁴⁰ Segundo relatórios do MEC e dados de 1991, já por esta época o País tinha 18% (dezoito por cento) de sua população analfabeta e 20% (vinte por cento) classificados como “analfabetos funcionais” - pessoas que aprenderam a ler e escrever mas não têm preparo escolar.

Ressaltamos, por fim, o que bem coloca Siqueira em sua tese sobre “O Papel dos Tribunais de Contas e os Procedimentos de Auditoria Externa nos Municípios”:

“Tais atribuições vêm demonstrar o fiel cumprimento da Instituição nas exigências constitucionais e, sobretudo, mensurar a importância das atividades desenvolvidas pelo Controle Externo, que vem subsidiar os demais poderes de informações consistentes e fidedignas, que os órgãos estão submetidos e municípios, sob sua jurisdição, em respeito ao cidadão, ao contribuinte, ao fornecedor, ao prestador de serviço e a toda cidadania, que espera dias melhores de oportunidade e justiça”⁴¹. (Grifos nossos).

4.3. O Papel dos Tribunais de Contas Frente à Reforma Administrativa

Segundo Moraes⁴², a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar especialmente o clássico defeito da Administração Pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar e fiscalizar a eficiência da administração. Tal princípio vem reforçar a possibilidade do Ministério Público, em sua função constitucional, de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados na Carta Magna, incluindo o direito do cidadão de ter serviços públicos de qualidade, em contrapartida aos impostos que paga.

Portanto, continua o autor, na nova ordem constitucional, vê-se um reforço à plena possibilidade do Poder Judiciário (artigo 5º, XXXV, da CF/88), em defesa dos direitos e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública.

A Emenda Constitucional nº 19/98, ao dar nova redação ao artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição Federal/88, estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento

⁴¹ SIQUEIRA, Luiza Maria Marques. “O Papel dos Tribunais de Contas e Procedimentos de Auditoria Externa nos Municípios”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Anais do XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 1997, pp. 173-311, p. 207.

⁴² MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999, p. 37.

ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Ao mesmo tempo, a Lei Complementar nº 96/99, que disciplina os limites das despesas com pessoal na forma do artigo 169 da Carta Magna, em seu artigo 8º, estabelece que fica o órgão de controle externo da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsável, na respectiva área de competência, por verificar mensalmente e em relação ao período dos últimos doze meses, o cumprimento desta Lei Complementar, encaminhando o resultado ao Ministério da Fazenda, acrescentando em seu parágrafo único que no caso de Municípios que não tenha órgão de controle externo, a responsabilidade pela verificação anual é do Tribunal do Contas do Estado.

Portanto, claro está a necessidade da atuação séria, independente dos três Poderes, de um órgão que fiscalize a arrecadação e utilização dos recursos públicos, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, assim como da **eficiência**, tão bem evidenciado na nova ordem constitucional, em prol da sociedade que justifica a existência do Estado Democrático de Direito e de suas instituições.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por exemplo, tem mantido uma presença ostensiva e regular de auditores e engenheiros desenvolvendo atividades de auditorias de exercícios encerrados, exercendo, mais do que uma fiscalização de natureza punitiva, uma orientação pedagógica e preventiva, evidenciado uma atuação eficiente e eficaz.

No exercício de suas atividades, o TCE-PE também vem buscando o constante aperfeiçoamento de seus recursos humanos e materiais, possibilitando com isto o crescimento qualitativo de seus serviços e a geração de informações de maior qualidade, uma vez que vem procedendo ao aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, com a constante atualização de seus procedimentos, através da implantação de Programas de Auditoria e da Auditoria Informatizada de Pessoal, os quais permitem uma atuação com resultados mais precisos, confiáveis e transparentes.

Ao lado disso, vale lembrar que, conforme dispõe o parágrafo segundo do artigo 39 da Carta Magna, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos os requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Nessa perspectiva, foi criada no TCE-PE a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, como instrumento essencial no aperfeiçoamento constante de seu quadro de pessoal e na produção de conhecimento acerca das matérias que possam melhorar a gestão pública, compartilhando-o com os seus jurisdicionados.

Além disso, é considerável os resultados financeiros gerados pela atuação séria e eficiente dos Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições que lhe são conferidas pela Carta Magna. Como já demonstramos anteriormente, o Tribunal de Contas do Estado-PE, em seu Relatório de Atividades, referente ao exercício de 1998, publicado no Diário Oficial do Estado em 01/04/99, registrou que naquele exercício foram imputados débitos (por irregularidades cometidas) aos ordenadores de despesa, gestores públicos, no montante de 7.754.434,92 UFIRs, dos quais foram recolhidos apenas 657.678,83 UFIRs. Além disso, condenou a Câmara Municipal de Olinda a devolver ao erário 509.974,90 UFIRs, através da Decisão T. C. nº 1000/99, publicada no Diário Oficial do Estado em 17/08/99. Aí está a economia a ser alcançada pela Reforma Administrativa.

5. REFORMA ADMINISTRATIVA: UM FUTURO DE BUSCA PELA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

O presente trabalho buscou contribuir com informações que possam subsidiar um melhor entendimento da Reforma Administrativa, em especial no que tange as alterações significativas ocorridas no disciplinamento dos direitos dos servidores públicos e na inserção do princípio da eficiência, tudo objetivando o alcance do equilíbrio das finanças públicas e da qualidade no serviço público.

O entendimento que tentamos expressar aqui não é o de ser contrário à Reforma Administrativa, pois esta é necessária ao atual cenário da Administração Pública, mas sim de que esta deva seguir sem a transgressão de direitos e garantias fundamentais do servidor público, enquanto cidadão brasileiro, ou ainda, sem estar acompanhada de uma reforma constitucional que não tem observado os preceitos constitucionais vigentes, no que pertine às cláusulas imodificáveis e, finalmente, sem causar um incremento na crise social que ora se apresenta no país.

Constitui-se, portanto, em um alerta a toda sociedade, em especial, aos gestores públicos, para que não vejam e entendam a Reforma Administrativa apenas como um “poder de governança” instituído para fins de demissão e exoneração de servidores públicos concursados, estáveis ou não, de forma arbitrária e sem critérios claros e objetivos, utilizando-se do “excesso de quadro” para penalizar servidores “indesejáveis” perante conveniências políticas, ou mesmo, aqueles que são compromissados, qualificados, eficientes e produtivos para o serviço público.

Que antes seja entendida como um progresso na gestão pública, posto que tem diante de si uma administração gerencial na busca pelo equilíbrio financeiro com a contenção de gastos, qualificação e profissionalização dos servidores públicos e eficiência nos serviços que presta à sociedade, satisfazendo as necessidades, desejos e exigências desta, em contrapartida aos impostos que paga.

Necessário se faz entender também que antes de chegar ao extremo das demissões e exonerações de servidores, posto que estes precisam de trabalho e salário, tanto quanto qualquer outro cidadão brasileiro, o alcance do equilíbrio financeiro está na observância aos princípios constitucionais vigentes, tão frontalmente descumpridos pela maioria dos gestores públicos que relegam o interesse da coletividade em prol dos seus particulares, dilapidando o patrimônio público e causando sérios danos ao erário, por cometimento de irregularidades e ilegalidades contra a Administração Pública e, conseqüentemente, contra a sociedade que justifica sua existência.

Neste sentido, vislumbra-se mais uma oportunidade para as Cortes de Contas demonstrarem que se encontram aptas a assumir suas atribuições constitucionais, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e a adoção de modelo de auditoria que contemple, além do exame da legalidade e regularidade dos atos, uma avaliação dos resultados, dos objetivos atingidos, da eficiência, eficácia e economicidade da gestão.

6. BIBLIOGRAFIA

• LIVROS

DAMIÃO, Ada Stella Bassi. *O Novo Cidadão Brasileiro*. Rio de Janeiro: Salamandra Consultoria, 1987.

GIL, Antônio Loureiro. *Qualidade Total nas Organizações: Indicadores de Qualidade, Gestão Econômica da Qualidade, Sistemas Especialistas de Qualidade*. São Paulo: Atlas, 1992.

KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública - Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 1993.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Contratação Ilegal de Servidor Público e Ação Civil Pública Trabalhista*. Belo Horizonte: RTM, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22^a Edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 2^a Edição. São Paulo: Atlas, 1999.

• ARTIGOS

BULOS, Uadi Lammêgo. "Reforma Administrativa". *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 214, out/dez 1998, pp. 69-98.

FERRAZ, Luciano. "A Emenda Constitucional nº 19/98 e o Direito do Servidor Público à Disponibilidade Remunerada". *BDA - Boletim de Direito Administrativo - Doutrina*,

- Pareceres e Atualidades*. Março/99, pp. 160-165.
- FERREIRA, Joel. “Tribunal de Contas no Estado Democrático (Outras Reflexões)”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, nº 20, 1994, pp. 11-18.
- LANDO, Amir. “Cidadania: Dos Conceitos à Realidade Brasileira”. *Revista de Educação Brasileira*. Brasília: v. 15, nº 30, 1993, pp. 11-23.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 49, nº 2, abr-jun/1998, pp. 5-31.
- MILESKI, Helio Saul. “Efeitos da Reforma Administrativa Sobre a Remuneração dos Agentes Públicos”. <http://www.reforma-adm@pitombeira.tce.pe.gov.br>. Recife-PE, julho de 1999, pp. 1-20.
- PACINI, Mário. “Aspectos Históricos do Desenvolvimento e Aperfeiçoamento do Controle Externo das Finanças Públicas”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 7, nº 12, novembro de 1981, pp. 1-280.
- PALOMBA, Renato Carreri. “Controle Externo: Evolução e Tendências”. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília: TC-DF, v. 22, 1996, pp. 79-104.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, nº 1, jan-mar/1998, pp. 1-40.
- REIS, Heraldo da Costa. “Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64”. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, nº 100, julho/agosto de 1996, pp. 32-44.
- SCHERER, Elenise F. “Classes Populares e Ampliação da Cidadania”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Rio de Janeiro: Agir, nº 23, 1987.
- SILVA, José Afonso da. “Reforma Constitucional e Direito Adquirido”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 213, jul./set. 1998, pp. 121-131.
- SIQUEIRA, Luiza Maria Marques. “O Papel dos Tribunais de Contas e Procedimentos de Auditoria Externa nos Municípios”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Anais do XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 1997, pp. 173-311.

TORRES, Ricardo Lobo. “A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, nº 194, out/dez/93.

VITTA, Heraldo Garcia. “Apontamentos da Reforma Administrativa. *BDA - Boletim de Direito Administrativo - Doutrina, Pareceres e Atualidades*. Fevereiro/99, pp. 106-117.

YAMAMOTO, Titao. “Controle Externo Governamental”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 12, nº 21, maio/1990, pp. 78-79.

• **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 14^a ed., atual. e apl., São Paulo: Saraiva 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21^a ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 11 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal na forma do art. 169 da Constituição. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, nº 103, seção 1, 01/06/99.

DECISÕES DO TCE-PE.

• **OUTROS**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO TCE-PE. Publicado no *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, pp. 6-7, 01/04/99.

