

PRÊMIO
MINISTRO  GUILHERME PALMEIRA
2024

MONOGRAFIA RECONHECIDA COM
MENÇÃO HONROSA

CATEGORIA
TRIBUNAIS DE CONTAS

DO CONTROLE À COOPERAÇÃO: ANÁLISE DA
COMPETÊNCIA PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS COMO MEIO DE APRIMORAMENTO DA
GESTÃO PÚBLICA

do autor

PEDRO HENRIQUE MAGALHÃES AZEVEDO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**DO CONTROLE À COOPERAÇÃO: ANÁLISE DA COMPETÊNCIA PEDAGÓGICA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO MEIO DE APRIMORAMENTO
DA GESTÃO PÚBLICA**

Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira.

Brasília
2024

RESUMO

No exercício da função de controle externo, os Tribunais de Contas realizam inspeções e auditorias, bem como recebem denúncias e representações sobre condutas supostamente irregulares praticadas por gestores públicos. Caso confirmada a infração, tem-se verificado que os Tribunais normalmente aplicam sanções aos responsáveis. No entanto, a prática tem demonstrado que a maioria desses erros é cometida por desconhecimento ou por equívoco, e não por má-fé ou dolo. Sendo assim, ao invés de utilizar medidas sancionatórias, as quais carregam consigo efeitos colaterais negativos para a gestão pública, propõe-se a adoção de métodos alternativos, baseados na transmissão da informação, no consenso e na restauração. Tais medidas orientadoras compõem a competência pedagógica dos Tribunais de Contas: uma nova forma de atuação do órgão de controle externo que procura capacitar e instruir os jurisdicionados antes de sancioná-los. Por meio dela, os Tribunais de Contas, por exemplo, promovem cursos, emitem recomendações e respondem a questionamentos em tese dos gestores públicos com vistas a evitar a ocorrência de erros e a aprimorar o cotidiano da Administração Pública. Como se trata de uma atribuição recente e pouco sistematizada serão estudados os efeitos prováveis e as bases jurídicas dessa competência, a fim de possibilitar aos Tribunais de Contas a sua plena utilização.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; competência pedagógica; capacitação; aprimoramento da gestão pública.

ABSTRACT

The Court of Auditors is a supreme audit institution in charge of carrying out the external control of the Public Administration. This body conducts inspections and audits, as well as receives complaints about allegedly irregular conducts practiced by public managers. If the unlawful acts are confirmed, it has been verified that the Courts usually apply sanctions to those responsible for the fault. However, practice has shown that most of these errors are committed by misunderstanding or misconception, not malice or fraud. Therefore, instead of using sanctioning measures, which carry negative side effects for public management, these Courts should adopt alternative methods based on transmission of information, consensus and restoration. Such guiding measures make up the pedagogical competence of the Courts of Auditors: a new form of action that seeks to train and to instruct the public managers before sanctioning them. Through it, the Court of Auditors, for example, promote courses, issue recommendations and respond to questions in thesis formulated by public managers in order to avoid the occurrence of errors and to improve the daily life of the Public Administration. Bearing in mind this is a recent and poorly systematized assignment, the likely effects and legal bases of this competence will be studied in order to enable the Court of Auditors to use the pedagogical competence.

Keywords: *Court of Auditors; pedagogical competence; training; improvement of public management.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 AS ORIGENS DO CONTROLE-COERÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS	7
3 AS BASES DO PODER SOCIAL DE FRENCH E RAVEN (1959)	12
3.1 PODER COERCITIVO	14
3.2 PODER DE RECOMPENSA	17
3.3 PODER DE REFERÊNCIA	19
3.4 PODER LEGÍTIMO.....	21
3.5 PODER DE PERITO.....	22
3.6 PODER INFORMACIONAL.....	23
3.7 REFLEXÕES SOBRE AS BASES DE PODER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	26
4 A MATERIALIZAÇÃO DO PODER INFORMACIONAL: CONSENSUALISMO E JUSTIÇA RESTAURATIVA	31
4.1 O CONSENSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MEIO DE ESTREITAR AS RELAÇÕES ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS E OS SEUS JURISDICIONADOS	31
4.2 O MODELO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA	37
5 EFEITOS BENÉFICOS ESPERADOS	45
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como intuito examinar e discutir os limites, as possibilidades e as consequências, para a Administração Pública e para a sociedade, da atuação pedagógica (ou orientadora) dos Tribunais de Contas em contraste com a competência sancionatória desses órgãos de controle externo.

Quando da análise dos processos de controle e, principalmente, após o diálogo aberto mantido com os jurisdicionados, é relativamente comum identificar que a maioria dos apontamentos de irregularidades feitos pela Unidade Técnica do Tribunal ou por denunciante não é fruto de dolo, má-fé ou de intenção deliberada do agente em lesar o erário, mas, sim, de desconhecimento do ordenamento jurídico. Na prática, a vontade dos gestores, de um modo geral, é entender as determinações feitas pelo Tribunal, os motivos que os levaram a figurar como partes no processo de controle, a forma de resolver os problemas da Administração e o modo de evitar que tais falhas sejam repetidas.

Ainda assim, em grande parte das vezes, o órgão de controle externo acaba apenando os responsáveis, mesmo quando a razão de ser da irregularidade apreciada no processo é oriunda de erro ou de desconhecimento escusável da norma jurídica.

Diante disso, surgem linhas de pensamento que indagam se a forma de atuação dos Tribunais de Contas, baseada no poder coercitivo, seria a mais adequada para lidar com situações de desconhecimento das normas. Segundo os adeptos dessa linha de entendimento, em vez de sancionar os gestores e colocar fim ao processo, talvez fosse melhor que o Tribunal de Contas ouvisse e capacitasse o responsável com o intuito de evitar a ocorrência das mesmas falhas.

Considerando o amplo domínio dos temas afetos à gestão pública e o alto nível de instrução formal dos servidores que compõem o órgão de controle externo, deve-se cogitar, então, que a competência sancionatória poderia (ou até deveria) ceder parte do seu espaço à competência pedagógica das Cortes de Contas.

Nessa perspectiva, o objetivo geral desta monografia consiste, basicamente, na análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas e das teorias que lhes dão suporte, a fim de examinar os efeitos decorrentes da sua utilização para a gestão pública, para os agentes públicos e para a sociedade. Já os objetivos específicos resumem-se a examinar os mecanismos de controle a cargo dos Tribunais de Contas

e a delimitar o campo de aplicação da competência pedagógica dos Tribunais de Contas com o intuito de direcionar o seu emprego para o aprimoramento da gestão pública.

Tem-se como hipóteses a orientar a presente monografia as duas afirmações a seguir:

1. o controle por meio da coerção (multas) não induz a mudança significativa de mentalidade do gestor infrator, mas apenas gera temor, fuga ou paralisia;

2. a capacitação, a instrução e a orientação daqueles que estão sujeitos ao controle exercido pelo Tribunal de Contas têm maior propensão a induzir o cumprimento das normas jurídicas.

A pesquisa será desenvolvida mediante a análise da literatura jurídica, sociológica e administrativa sobre poder, consenso e justiça restaurativa. Essas teorias servirão de subsídio para, em momento posterior, demonstrar os possíveis efeitos benéficos para a sociedade da competência pedagógica. Para tanto, o referencial teórico utilizado serão as teorias das bases de poder social, de French e Raven (1959), e da justiça restaurativa, de Zehr (2008) e Van Liew (2015).

Com o intuito de compreender o alcance da competência pedagógica, o tema da presente dissertação foi estruturado em quatro capítulos.

No primeiro, intitulado AS ORIGENS DO CONTROLE-COERÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS, examinar-se-á a visão de controle proposta por Fayol (1989), a evolução desse conceito e o seu descolamento da lógica da sanção estrita.

Já no segundo capítulo, denominado AS BASES DO PODER SOCIAL DE FRENCH E RAVEN (1959), será apresentada a teoria das bases de poder concebida por French e Raven (1959), e como ela pode servir de fundamento para amparar a atuação pedagógica dos órgãos de controle.

Após o exame de cada base de poder e da relação delas com as formas de atuação dos Tribunais de Contas, o terceiro capítulo, intitulado A MATERIALIZAÇÃO DO PODER INFORMACIONAL: CONSENSUALISMO E JUSTIÇA RESTAURATIVA, avançará em dois temas que também fornecem suporte teórico para a competência pedagógica dos órgãos de controle, quais sejam, a adoção de soluções consensuais na Administração Pública e o emprego de práticas restaurativas.

Feitas essas explanações teóricas, a pesquisa caminhará para o quarto e último capítulo, intitulado EFEITOS BENÉFICOS ESPERADOS, no âmbito do qual

será discutido o que se vislumbra com a implementação prática das medidas consensuais, restaurativas e informacionais no processo de controle.

Espera-se, com esta monografia, não apenas analisar a competência pedagógica dos Tribunais de Contas, as teorias que lhes dão suporte e as experiências dos órgãos de controle externo, mas, também, contribuir para o aprimoramento da atuação das entidades superiores de fiscalização e da própria Administração Pública.

2 AS ORIGENS DO CONTROLE-COERÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS

A noção de controle antecede a própria existência do Estado. Já nas sociedades mais primitivas, “o homem utilizava o que se chama em matemática da correspondência um a um. Ou seja, para cada cabeça de gado, o homem fazia uma correspondência, que podia ser com uma pedra, um nó em uma corda ou um risco no chão ou em um pedaço de madeira” (Diniz, 2015, p. 100). Assim, ele conseguia saber quantas cabeças de gado saíram para o pasto, no primeiro período, e quantas retornaram ao final do dia, viabilizando o controle sobre os seus animais (Diniz, 2015, p.100).

Em que pese essa primeira manifestação embrionária na história humana, Scliar (2014, p.3) aponta que o surgimento efetivo do controle, orientado por normas de condutas de caráter geral, pode ser atribuído ao povo hebreu, o qual, desde o período do nomadismo, adotava alguns princípios, que, posteriormente, passaram a constar dos dez mandamentos do Cristianismo.

Não foi apenas na sociedade judaico-cristã que o controle se desenvolveu. Registros indicam, por exemplo, que os Fenícios também fiscalizavam de perto a arrecadação de tributos, enquanto os povos da Índia, orientados pelo Código de Manu, previram normas de administração financeira (Costa, 2005, p. 16). Já os chineses antigos, baseando-se nas ideias de Confúcio, estabeleceram que os recursos públicos não poderiam ser utilizados para fins privados (Costa, 2005, p. 16).

Outros autores apontam, ainda, que, “na Grécia, encontram-se os primeiros ensaios de criação de órgão de controle sobre os atos das autoridades encarregadas da gestão do erário” (Todeschini, 2014, p.5). Não se pode olvidar, também, da importância que os romanos tiveram no desenvolvimento do controle. A concepção romana de Corte de Contas, inspirada no cargo de *Profecti Aerarii* e, de forma mais específica, nas funções de *Tabularii* e *Numerarii*, influenciou a forma de controle que passou a ser adotada em todo o Ocidente após a Antiguidade (Barros, 1999, p. 224; Pires; Nogueira, 2004, p. 2).

Todo esse desenvolvimento do controle quase se perdeu, quando, na Idade Média, o poder foi centralizado nas mãos dos monarcas. A esse respeito, Pires e Nogueira (2002, p. 2) ensinam que, nessa época, “os mecanismos de controle

administrativo experimentam notório enfraquecimento e retrocesso, conseqüências da redução de sua utilidade ante a fragmentação do Império Romano e a difusão de pequenos estados”.

De todo modo, “com a consolidação dos Estados Nacionais, a partir do final da idade média e de praticamente toda a idade moderna, os sistemas de controle e fiscalização tiveram notável avanço, máxime na Inglaterra, França, Itália, Bélgica e Alemanha” (Aguilar, 2001, p. 239).

Desde então, as intercorrências no desenvolvimento do controle e na sua manutenção nos Estados têm sido pontuais e particulares (aparecimento de ditaduras ou regimes totalitários), não havendo sequer indícios de movimentos generalizados tendentes a romper com esse paradigma. Por esse motivo, Raso (1997, p. 2) afirma que, nos dias atuais, “não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a gestão do dinheiro público”. Afinal, conforme conclui Ferraz (1999, p. 76), “o controle é inerente ao Estado de Direito Democrático”.

Essa evolução histórica demonstra que o incipiente controle do rebanho realizado pelo homem primitivo evoluiu gradativa e consideravelmente ao longo do tempo, sofreu mutações, adaptou-se às contingências de diversas épocas e lugares, institucionalizou-se e tornou-se, hoje, indispensável para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

No entanto, em que pese a relevância do controle para o Estado contemporâneo, Gualazzi (1992, p. 23) ressalta que ele não é um instituto próprio do Direito Administrativo, mas, sim, da Ciência da Administração. Por esse motivo, qualquer análise que se pretenda fazer acerca do controle deve tomar como ponto de partida os estudos de autores da chamada administração clássica, dentre os quais se destaca Henri Fayol.

Embora Fayol tenha sido engenheiro e tenha escrito sua obra clássica – *Administração Industrial e Geral* – voltada mais para organizações privadas do que para as públicas, o seu legado e a forma como ele sistematizou determinados conceitos persistem até os dias de hoje e são aplicáveis, com as devidas adequações, também no âmbito da Administração Pública. O próprio autor, no prefácio de seu livro, até salienta a importância da administração nos grandes e pequenos negócios, sejam eles “industriais, comerciais, políticos ou religiosos” (Fayol, 1989, p. 19).

De início, Fayol (1989, p. 23) demonstra a existência de seis funções que estão presentes, em maior ou menor grau, em todas as organizações, quais sejam, a

técnica, a comercial, a financeira, a de segurança, a de contabilidade e, por fim, a administrativa. Para o autor, as cinco primeiras já eram bem conhecidas, razão pela qual dedicou maior atenção à última. Desse modo, iniciando sua análise sobre a função administrativa, Fayol (1989, p. 25) explica que o objetivo dessa função consiste em “formular o programa geral de ação da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços, de harmonizar os atos”. Desse modo, ele afirma que administrar significa prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (Fayol, 1989, p. 26).

Especificamente quanto ao controle, Fayol (1989, p. 130) ensina que todas as operações de checagem e fiscalização “são do domínio da vigilância”. Com efeito, para esse autor, “o controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos” (FAYOL, 1989, p.130).

Convém esclarecer que, segundo Fayol, o controle somente será eficaz se realizado em tempo útil e acompanhado de sanções. Isso porque, para ele, caso a fiscalização seja exercida tardiamente ou se as conclusões do exame empreendido forem negligenciadas de forma voluntária, o controle será inútil (Fayol, 1989, p. 131).

Sob essa visão, o controle estaria intimamente ligado à coerção. Sem a possibilidade de se aplicar sanções àqueles que, porventura, cometerem alguma irregularidade, o controle não seria exercido adequadamente.

Sintetizando os principais aspectos levantados por Fayol acerca do controle como elemento da função administrativa, Ferraz (1999, p. 73/74) apresenta as seguintes conclusões sobre os estudos desenvolvidos pelo autor francês:

- a) a atividade de controle tem como parâmetro os programas, as ordens (normas) e os princípios;
 - b) o controle é o elemento da administração que concilia todos os elementos precedentes – planejamento, organização, comando e coordenação;
 - c) objetiva detectar erros e falhas, evitando outras futuras ocorrências;
 - d) dependendo da complexidade da atividade controlada, é necessário valer-se de controladores e inspetores especializados;
 - e) o controle deve ser realizado em tempo hábil e, detectadas as falhas, os responsáveis devem sofrer as consequências;
 - f) os responsáveis pelo controle devem possuir conhecimentos técnicos e isenção, no momento de realizar sua atividade.
- Dada a amplitude dos estudos de Fayol, as suas considerações acerca do controle podem ser trazidas para a Administração Pública, uma vez que “a multiplicidade de relações que se colocam a cargo do Estado [também] pressupõe a existência de planejamento, organização, direção, coordenação e, sobretudo, controle em variadas formas” (Ferraz, 1999, p. 75).

No Brasil, os Tribunais de Contas, valendo-se de sua competência sancionatória, aderiram às ideias de Fayol e passaram a aplicar multas aos gestores

públicos por diversas razões, dentre as quais se destacam: irregularidades em licitações, contratações diretas fora das hipóteses legais, erros nas fases de processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), mau uso de bens e recursos públicos, vícios em editais de concursos públicos e falhas no planejamento e na execução orçamentária.

Mesmo a sanção não constituindo elemento necessário do controle, mas apenas uma das medidas passíveis de serem adotadas pelo controlador quando da constatação de vícios em atos, procedimentos ou condutas, os Tribunais de Contas, via de regra, partem do pressuposto de que, havendo irregularidade, a multa será a melhor forma de coibir novos desvios (função preventiva da sanção ou *deterrence*) e de reprimir o responsável pela falha (função retributiva da sanção).

A hipótese implícita utilizada pelos órgãos de controle é no sentido de que quanto mais multas forem aplicadas, quando da verificação de irregularidades, menor será o número de falhas cometidas posteriormente. Ainda que os Tribunais de Contas não sejam direta ou indiretamente beneficiados pelos recursos arrecadados por meio dessas multas, já que eles vão para o jurisdicionado lesado (Tema 642 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal), a propensão à aplicação de multa pelos órgãos de controle tem se mostrado elevada.

No entanto, outros fatores são desconsiderados nessa análise. Questiona-se, por exemplo, se as multas induziriam à atuação do responsável conforme a lei ou, simplesmente, à não atuação do gestor, o qual ficaria com receio ou temor de ser sancionado pelo Tribunal e optaria por não agir em determinadas ocasiões.

Indaga-se, ainda, se não seria mais adequado capacitar os gestores para as suas funções do que meramente sancioná-los em virtude de cada erro. Pergunta-se, também, se as multas induziriam a um aprendizado de longo prazo ou a um medo de tomar atitudes e fazer escolhas.

Imagine-se, exemplificadamente, um gestor que, diante de uma situação emergencial se vê confrontado com a alternativa de contratar empresa por meio de dispensa de licitação para resolver o problema da coletividade. Ao analisar o relatório de 2023 da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG, ele se depara com a informação de que, apenas nesse ano, o Tribunal aplicou a outras pessoas multas no valor total de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) pela realização de dispensa de licitação fora das hipóteses legais.

Com receio de ser sancionado, o gestor optará pela regra geral – o procedimento licitatório – o qual, embora legítimo, será a via mais demorada para solucionar problema urgente da coletividade, ao passo que, nesse caso, teria sido perfeitamente possível a utilização da contratação direta, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21. Ao optar pela licitação, a irregularidade examinada não irá ocorrer, no entanto a Administração e, principalmente, a comunidade local terá perdido em tempo e em eficiência na opção adotada pelo gestor.

Sendo assim, emerge a pergunta que dará ensejo aos passos seguintes da monografia: ainda que o aumento das multas possa induzir a redução do número de processos (e, talvez, de irregularidades), seria essa a melhor medida a ser adotada pelo Tribunal para realizar os seus objetivos e, principalmente, para aprimorar a Administração Pública e atender ao interesse da sociedade?

Para responder a esse questionamento serão analisadas as bases do poder social descritas por French e Raven (1959) e as suas possíveis implicações para o agente que exerce o controle e para o paciente que está sujeito à fiscalização.

3 AS BASES DO PODER SOCIAL DE FRENCH E RAVEN (1959)

Antes de adentrar nas bases do poder social, é necessário definir o que se entende por poder. De acordo com Fiske e Berdahl (2007, p. 679-680), diversos conceitos foram elaborados para esse vocábulo ao longo do tempo, sendo possível reuni-los, de uma forma geral, em três grupos: aqueles que definem o poder como influência; os que consideram o poder como *potencial* influência; e, por fim, os que veem o poder como o controle dos resultados.

Adepto do segundo grupo, Max Weber (2004a, p. 33) entende que o poder é “a probabilidade de impor a vontade numa relação, mesmo com resistências”. No entanto, para o autor, “o conceito de ‘poder’ é sociologicamente amorfo. Todas as qualidades imagináveis de uma pessoa e todas as espécies de constelações possíveis podem pôr alguém em condições de impor sua vontade, numa situação dada” (Weber, 2004a, p. 33).

Baseando-se nos estudos de Weber (2004a; 2004b) e de Lewin (1935), John R. P. French, então professor de psicologia da Universidade de Michigan, e Bertram Raven, professor de psicologia da Universidade da Califórnia, decidiram avançar no estudo do tema e pesquisaram os principais tipos existentes de poder social. Basicamente, os autores buscaram saber o que determina o comportamento do agente que exerce o poder e o que determina a reação do receptor desse comportamento (French; Raven, 1959, p. 259).

Seguindo a linha de Weber, os pesquisadores definiram o poder como sendo “influência em potencial” (French; Raven, 1959, p. 261). Em outro trabalho, Raven, Schwarzwald e Koslowsky (1998, p. 307) – os dois últimos autores, da Universidade de Bar-Ilan, em Israel – conceituaram o poder social como “os recursos que uma pessoa tem disponível para que ele ou ela possa influenciar outra pessoa a fazer o que esta não faria de outra forma”.

Em um primeiro momento, French e Raven (1959, p. 260) analisaram a mudança psicológica, tendo concluído que ela seria equivalente à alteração do estado de determinado sistema ao longo do tempo. Para eles, essa mudança deveria estar coordenada com a força resultante de todos os poderes exercidos por diversos agentes em determinado contexto; ou seja, o vetor da mudança seria equivalente,

então, ao resultado das forças de influência exercidas sobre uma pessoa (French; Raven, 1959, p. 260).

Dada a multiplicidade de forças que incidem sobre uma mesma pessoa, os autores verificaram que influência não é sinônimo de controle, pois ainda que o agente exerça sua influência sobre outrem, esta somente transmutar-se-á em controle efetivo se for mais forte que todas as outras forças de influência existentes no sistema, incluindo a própria resistência do sujeito passivo (French; Raven, 1959, p. 260).

French e Raven, então, constataram que o exercício do poder de uma pessoa sobre outra e, principalmente, o alcance da obediência alicerçavam-se em duas dimensões: a dependência social e a vigilância (Raven, 1993, p. 5). Para eles, havia casos em que a influência exercida pelo agente gerava mudanças apenas superficiais, enquanto, em outras ocasiões, essas mudanças eram profundas (French; Raven, 1959, p. 261).

Embora as dimensões de dependência e vigilância sejam bastante semelhantes, os pesquisadores explicam que a primeira é baseada na importância da figura do controlador para o sujeito passivo, ao passo que a segunda diz respeito à necessidade (ou desnecessidade) da presença do agente para que se obtenha respeito à ordem por ele emanada.

Ou seja, se uma pessoa somente obedece a outra porque se não o fizer e for descoberta estará sujeita a sanção, diz-se que o poder é socialmente dependente e a vigilância é necessária. Por outro lado, se alguém segue as ordens de outrem porque considera que aquela pessoa é perita no assunto, independentemente da presença física dessa pessoa, diz-se que o poder é socialmente dependente (já que o comportamento do paciente está atrelado à confiança na experiência do agente), mas que a vigilância não é necessária (uma vez que o sujeito passivo adotará as mesmas medidas mesmo sem a fiscalização contínua do perito por ele admirado).

Após verificarem as duas dimensões da dependência e da vigilância, French e Raven (1959) procuraram saber quais fatores determinavam que uma pessoa mudasse seu comportamento em razão da influência de outra. Esses fatores foram denominados, pelos autores, de “bases de poder”. Para Dahl (1957, p. 203), as bases de poder seriam “todos os recursos – oportunidades, atos, objetos, etc. – que um agente pode explorar com vistas a afetar o comportamento de um paciente”.

Inicialmente, os autores entenderam haver cinco bases de poder, quais sejam, o poder coercitivo (*coercive power*), o poder de recompensa (*reward power*), o poder

legítimo (*legitimate power*), o poder de referência (*referent power*) e o poder de perito (*expert power*) (French; Raven, 1959, p. 263). Posteriormente, Raven (1993) considerou que o poder de informação (*informational power*) também não poderia ser negligenciado e expandiu de cinco para seis as bases de poder.

De plano, deixou-se claro que a relação entre agente e paciente normalmente estaria caracterizada por não apenas uma, mas várias bases de poder (French; Raven, 1959, p. 262). Assim, uma pessoa poderia obedecer a outra tanto porque a considera perita no assunto tratado, como porque teme ser sancionada caso assim não proceda.

Raven (1993, p. 7) ressaltou, por fim, que, embora as bases de poder tenham sido construídas mediante a observação de relações entre supervisores e subordinados, a tipologia criada tem sido aplicada a diversas outras áreas de interação social, sem perder a eficácia, razão pela qual não se vê empecilhos para estendê-la ao exame das relações entre o Tribunal de Contas e seus jurisdicionados.

Portanto, passa-se à análise específica das seis bases de poder construídas por French e Raven a fim de verificar, em um primeiro momento, quais os efeitos decorrentes da utilização de multas (poder coercitivo) pelo Tribunal de Contas. Além disso, por meio do exame das demais bases de poder, será possível investigar medidas alternativas possivelmente mais eficazes para o aprimoramento da Administração Pública pelos órgãos de controle.

3.1 Poder Coercitivo

O poder coercitivo talvez seja a forma mais rudimentar de se tentar influenciar alguém (Turner; Schabram, 2012, p. 9). Em seus estudos iniciais, French e Raven (1959, p. 263) atestaram que o poder coercitivo deriva da expectativa do sujeito passivo de que ele será punido se não seguir o que lhe foi demandado pelo agente. Trata-se de obediência alcançada por meio do medo e do temor da sanção. Às vezes, mesmo sem compreender a finalidade da ordem que lhe foi dada, o paciente se vê compelido a segui-la sob pena de ser sancionado pelo não cumprimento.

Não há grandes reflexões, pelo paciente, sobre o porquê de se cumprir o que foi demandado, mas apenas um juízo de ponderação e probabilidade envolvendo a dimensão da sanção e a expectativa de o agente aplicá-la no caso de não conformidade. De acordo com os autores, a força do poder coercitivo reside na

magnitude da pena e na probabilidade percebida pelo paciente de que ele consegue evitar a sanção desde que siga as ordens que lhe foram passadas. Assim, se o paciente acreditar que os benefícios decorrentes do não cumprimento da ordem que lhe foi dada compensam a possível sanção, ele não irá seguir o que lhe foi demandado (Riasi; Asadzadeh, 2016, p. 149).

Segundo Raven (2008, p. 2), no poder coercitivo o agente consegue influenciar o comportamento do paciente ameaçando-o com consequências negativas e indesejáveis, tais como demissão, rebaixamento ou designação para trabalhos ruins, caso o sujeito passivo não lhe obedeça. Não é possível estabelecer um rol fechado de penalidades passíveis de serem implementadas por meio do uso do poder coercitivo, uma vez que elas variarão de acordo com o tipo de relação que é estabelecida entre agente e paciente. Todavia, verifica-se que o espectro de sanções vai desde punições físicas até atos simples de desaprovação (um amigo que ameaça não conversar com o outro se ele agir de determinada forma).

O poder coercitivo é bastante amplo e pode ser verificado desde as relações sociais estabelecidas entre pais e filhos (quando o pai ameaça o filho de colocá-lo de castigo caso não siga o que lhe foi ordenado), até aquelas relações mantidas entre o Estado e os cidadãos. A propósito, Max Weber (2004b) afirma que é característica do Estado o monopólio do poder coativo legítimo. Segundo o sociólogo, “só podemos definir o Estado moderno, sociologicamente, em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física” (Weber, 2004b, p. 55).

French e Raven (1959, p. 263) pontuam que o poder coercitivo é dependente e que o grau de dependência varia de acordo com o nível de vigilância sobre o paciente. Ou seja, o sujeito passivo somente se conforma às ordens porque quem as emanou possui o poder de sancioná-lo pelo não cumprimento. Diz-se, portanto, que a conformidade perante às regras apenas é obtida por meio da ameaça constante e do temor à sanção. O sujeito passivo, muitas vezes, não raciocina sobre o conteúdo da ordem, mas, mesmo assim, cumpre o que lhe foi mandado pelo medo das consequências que o agente pode lhe impor.

A intimidação é fator necessário para a implementação do poder coercitivo. Assim, para que essa base de poder seja efetiva, é importante que o agente demonstre ao sujeito passivo que ele não apenas possui os meios para sancioná-lo,

como também está disposto a fazê-lo e a arcar com os custos dessa medida (Raven, 2008, p. 6).

French e Raven (1959, p. 264) ressaltam que, diante do temor da punição, o paciente exerce força em sentido contrário a fim de sair do campo de visão e de poder do agente. Assim, o sujeito passivo somente se adequará à indução coercitiva do agente na medida em que ele sentir que o agente está consciente do seu grau de influência (French; Raven, 1958, p. 84). Por esse motivo, advertem os autores que o agente não deve apenas prever punição severa, mas também introduzir forças de contenção de modo a prevenir que o paciente fuja do campo de poder (French; Raven, 1959, p. 264).

A vigilância, então, é extremamente necessária para a efetividade do poder coercitivo. De nada adianta existirem, no plano teórico, pesadas sanções, se o agente não consegue fiscalizar as ações do paciente de modo a verificar se as ordens têm sido seguidas ou não. Nesse cenário de ausência de vigilância, ainda que o agente possua leque amplo de medidas coercitivas, a conformidade não será obtida, uma vez que os sujeitos passivos tenderão a se esquivar com maior facilidade da fiscalização e o agente não conseguirá aferir o cumprimento de suas ordens.

Com efeito, os autores advertem que, caso a coerção seja a única base de poder à disposição do agente, os pacientes apenas irão cooperar se eles acreditarem que o agente conseguirá verificar que suas ordens estão sendo seguidas (Raven, 2008, p. 2). Exemplo disso são as multas pela ausência do uso de cinto de segurança no banco de trás de veículos automotores. Tendo em vista o relativo baixo número de fiscalizações policiais na cidade (*blitz*), as pessoas não se importam muito com a ameaça da multa por essa infração de trânsito, já que a vigilância pelo agente não é frequente.

A prerrogativa de aplicar sanções pode levar, por vezes, ao abuso do poder pelo agente. Isso porque, como ele está em posição relativamente superior em face do sujeito passivo, ele pode querer receber obediência a todo custo, ainda que isso demande o agravamento das penalidades.

Como visto, os Tribunais de Contas apoiam-se em grande medida no poder coercitivo para fazer valer a sua vontade, que nada mais é do que a vontade do Direito. No entanto, ao utilizar-se dessa base de poder, as consequências para a Administração Pública, para os gestores e para a sociedade podem não ser as

esperadas. Isso, contudo, será analisado com maior grau de detalhamento após o exame das demais bases de poder.

3.2 Poder de Recompensa

A segunda base de poder estudada por French e Raven foi o poder de recompensa, o qual, em sua gênese, guarda bastante semelhança com o poder coercitivo. Ainda no início da pesquisa sobre as fontes do poder social, os autores verificaram que tanto a imposição de sanções quanto a oferta de recompensas com o intuito de influenciar a ação de outrem seriam, na realidade, duas faces da mesma moeda (Raven, 1993, p. 6)

De acordo com eles, o poder de recompensa é aquele cuja base reside na habilidade do agente de gratificar o paciente caso este realize as tarefas que lhe foram demandadas (French; Raven, 1959, p. 263). Nota-se que, ao passo que no poder coercitivo o agente tenta induzir mudança de comportamento por meio da penalização do sujeito passivo, no poder de recompensa essa modificação no agir do paciente tem como fundamento a promessa de conferir-lhe gratificações em troca de sua obediência.

Em um ambiente de trabalho, por exemplo, o funcionário pode respeitar as ordens do seu chefe por diversas razões, dentre as quais se destaca, de um lado, o temor à sanção (poder coercitivo) e, de outro, o anseio pelo aumento de salário, por uma promoção ou pelo reconhecimento dos seus supervisores (poder de recompensa).

Importante advertir que a administração de punições ou recompensas, conquanto levem à mudança de atitude do paciente, tendem a gerar apenas movimento e não motivação. A esse respeito, Herzberg (1997, p. 75) concluiu que o castigo e a oferta de recompensas extrínsecas geram movimento de curto prazo, mas não motivam a pessoa em definitivo. Um aumento de salário, segundo o pesquisador, embora induza à mudança de comportamento no primeiro instante, gera no paciente a disposição para perseguir e pleitear novo aumento e daí por diante (Herzberg, 1997, p. 58).

Talvez por esse motivo, French e Raven (1959, p. 263) tenham concluído que, assim como o poder coercitivo, o poder de recompensa também é dependente. Caso a pessoa que tenha a capacidade de conceder os incentivos positivos perca essa

aptidão ou seja retirada da relação, a tendência será de que os pacientes deixem de seguir as ordens que lhes haviam sido passadas.

Os autores mencionam, ainda, que a força do poder de recompensa está atrelada não apenas à presença do agente na relação, mas também à magnitude do incentivo que poderá ser concedido ao sujeito passivo e à probabilidade de se atingir a conformidade às ordens (French; Raven, 1959, p. 263). Uma boa recompensa induz um comportamento adequado, desde que pareça provável para o paciente que ela, de fato, ser-lhe-á concedida e que ele possui os meios necessários para realizar as tarefas recebidas.

Além da dependência, o poder de recompensa demanda vigilância pelo agente. No entanto, ao contrário do poder coercitivo, em que o sujeito passivo tende a fugir do campo de visão e poder do agente com medo de ser sancionado, no poder de recompensa ele tende a se aproximar cada vez mais do seu controlador. Isso porque, segundo aponta Raven (2008, p. 2), é vantajoso para o paciente levar ao conhecimento do agente que ele está realizando as tarefas conforme determinado, uma vez que, com isso, a probabilidade de ser recompensado aumenta significativamente.

Interessante notar que a oferta de recompensas – e não apenas a promessa de incentivos positivos – induz não apenas à conformidade (ainda que momentânea, conforme a visão de Herzberg) –, mas também ao aumento do poder de referência, o qual será estudado na seção seguinte (French; Raven, 1989, p. 263). Caso o paciente continue a seguir as ordens do agente não apenas pela esperança de ser recompensado, mas pela admiração que passou a sentir por ele, o poder de recompensa transmuta-se em poder de referência e passa a ser independente, isto é, o sujeito passivo passa a cumprir as tarefas em consideração ao agente, mesmo que este não esteja na relação ou que não o vigie mais (French; Raven, 1989, p. 263).

Embora o poder de recompensa aparente ser mais racional do que o poder coercitivo, é sempre relevante ter em mente os estudos de Herzberg (1997) quanto à diferença entre movimento e motivação. Isso porque, a recompensa gera a obediência, no entanto essa submissão estará adstrita a futuros e frequentes incentivos positivos (a não ser que o poder de recompensa se transmute totalmente em poder de referência).

Além disso, não se pode perder de vista que, às vezes, o agente não possuirá os meios necessários para oferecer as recompensas esperadas pelo sujeito passivo.

Caso isso ocorra, o poder de recompensa perderá parcial ou totalmente a sua força e tenderá a se tornar base mais fraca do que em um primeiro momento. De igual modo, promessas fundadas em recompensas sabidamente irreais não serão críveis e levarão, da mesma forma, ao decréscimo da força dessa base de poder (French; Raven, 1989, p. 263).

3.3 Poder de Referência

O poder de referência tem como fonte a identificação do paciente com o agente. De acordo com os pesquisadores, trata-se de um poder baseado em sentimento de pertencimento, admiração ou mesmo atração do sujeito passivo em relação àquele que, sobre ele, exerce influência (French; Raven, 1959, p. 266). A pessoa coopera com o seu supervisor, nesse caso, em razão da sua identificação com ele (Raven, 1993, p. 7).

Diversos exemplos podem ser dados para demonstrar o poder de referência, dentre os quais se destacam a força que um ídolo exerce sobre os seus fãs, a admiração de uma pessoa pelo seu supervisor, ou o desejo de alguém de cumprir ordens apenas para fazer parte de determinado grupo.

De acordo com French e Raven (1959, p. 266), se as ações do paciente são modeladas por ele próprio com o fim de se associar a determinada organização ou a manter o relacionamento já existente, pode-se dizer que o agente, mesmo sem querer, exerce poder de referência sobre o sujeito passivo (ainda que este também não tenha consciência de que está sendo influenciado por outrem).

Na Administração Pública, de um modo geral, existem grupos constituídos para a discussão de assuntos relevantes pontuais, como uma comissão instituída para a definição de diretrizes de sustentabilidade, ou um comitê para estudar os efeitos da queda de arrecadação nas finanças públicas. Se determinada pessoa deseja integrar algum desses grupos, ela passará a tomar atitudes que não seriam adotadas se as comissões não existissem. Nesses casos, dizemos que o grupo exerce forte influência referencial sobre a pessoa.

Ao estudarem essa base de poder, os autores ressaltaram que ela poderia ser confundida com outros tipos de poder, tal como o poder coercitivo. De acordo com os autores (French; Raven, 1959, p. 266), se alguém se adequa às normas de um grupo porque tem medo de ser ridicularizado, a influência exercida, no caso, é de ordem

coercitiva, e não referencial. Por outro lado, se essa pessoa cumpre as regras do grupo com o objetivo de ser gratificada, verifica-se a presença do poder de recompensa. No entanto, se a pessoa segue as ordens do grupo, independentemente de sanção ou recompensa, mas apenas porque se identifica com os membros da associação ou com os seus propósitos, pode-se dizer que incide sobre ela o poder de referência (French; Raven, 1959, p. 266).

Para French e Raven (1959, p. 267), quanto maior for a identificação do paciente com o agente, maior será o poder de referência. De toda forma, os autores advertem que, seguindo as lições de Kurt Lewin (1935, p.131), o campo de poder da influência referencial é limitado à base específica. Uma pessoa que é extremamente admirada por possuir habilidade ou qualidade específica, poderá não possuir poder de referência em relação a outras habilidades.

No que diz respeito às dimensões de dependência e vigilância, os autores constataram que, diferentemente dos poderes coercitivo e de recompensa, o poder de referência é inicialmente dependente e não demanda vigilância constante. Para que a influência seja exercida, é necessário, em um primeiro momento, que o paciente se identifique com a pessoa do agente. Ou seja, o início da mudança psicológica, nessa base de poder, é sempre dependente. Uma vez que a identificação e a relação já se estabilizaram, o agente poderá – em alguns casos – deixar de existir que, mesmo assim, o paciente se comportará da mesma forma. Por esse motivo, diz-se que essa base de poder tem a propensão de se tornar independente ao longo do tempo (French; Raven, 1959, p. 267).

Além disso, como a pessoa adequa suas atitudes em virtude da sua identificação com o agente, não haveria necessidade de que este exercesse fiscalização constante, uma vez que a mudança é interiorizada pelo sujeito passivo, sendo que ele, em alguns casos, nem tem consciência de que está sendo influenciado (French; Raven, 1959, p. 267).

Raven (1993, p. 9) salientou, contudo, que o poder de referência possui dois extremos: existe tanto a influência positiva, aquela segundo a qual o paciente se conforma às normas de um grupo em virtude da sua identificação com ele, como há, também, a influência negativa, ou seja, a aversão que determinada pessoa sente em relação a outrem ou a algum grupo. Nesse caso, a mera existência do agente ou a possibilidade de ele se relacionar com o paciente geram força não no sentido de atrair o sujeito passivo, mas, sim, de afastá-lo do seu entorno.

O poder de referência é, em alguns casos, pouco racional. Alguém se identifica com outrem por razões que nem sempre são compartilhadas por outras pessoas ou que sequer são fáceis de serem explicadas. Trata-se de sentimento pessoal do paciente em relação ao agente e que dá ensejo a essa base de poder.

3.4 Poder Legítimo

De acordo com French e Raven (1959, p. 264), o poder legítimo talvez seja o mais complexo dentre as seis bases que foram desenvolvidas. De fato, conforme se verá a seguir, este tipo de poder foi o que suscitou maior aprofundamento por Raven em pesquisas realizadas após o primeiro artigo.

Os autores apontam que o poder legítimo deriva dos valores internalizados pelo paciente que criam nele o senso de que alguém ou alguma entidade possui o direito legítimo de prescrever-lhe comportamentos que devem ser seguidos (French; Raven, 1959, p. 265). A noção de legitimidade trabalhada por French e Raven é muito semelhante à que foi explorada por Weber (2004a, p. 141), principalmente no que diz respeito aos tipos de dominação legítima concebidos por esse autor: racional, carismática e tradicional.

No que diz respeito ao campo de incidência do poder legítimo, French e Raven (1959, p. 265) demonstram que, via de regra, ele está limitado a um rol específico de atribuições ou comportamentos. Um trabalhador apenas irá ver as ordens de seu chefe como legítimas caso elas digam respeito à relação de emprego.

Já em relação às dimensões de dependência e vigilância, French e Raven (1959, p. 265) afirmam que o novo estado gerado pela utilização do poder legítimo usualmente é alta dependência do agente. Ou seja, o sujeito passivo apenas cumprirá as novas ordens porque reconhece no agente autoridade legítima para demandar-lhe tarefas. Uma vez retirado o agente da relação, a tendência é de que o paciente retorne ao estado inicial. De toda forma, a vigilância quase nunca é necessária, já que o poder legítimo decorre dos valores internalizados pelo sujeito passivo, que dão suporte para a aceitação de determinadas ordens (French; Raven, 1959, p. 265).

Cumprir esclarecer, por fim, que o poder legítimo pode induzir o sujeito passivo a aceitar outras formas de poder exercidas pelo agente, tal como a utilização de sanções pelo descumprimento de ordem (poder coercitivo). Nesse caso, o paciente crê que o recurso a essas punições pelo agente é direito legítimo que ele possui e

que, portanto, o paciente deve aceitá-las. No entanto, se a medida coercitiva for vista como ilegítima (a aplicação de punição física, quando esta não é permitida, por exemplo), a força do poder legítimo exercido pelo agente reduzirá, assim como o poder de referência porventura existente (French; Raven, 1959, p. 266).

O poder legítimo, sem dúvida, é a principal base utilizada pela Administração Pública para fazer valer a sua vontade diante dos administrados. Com efeito, os cidadãos reconhecem no Estado a legitimidade para impor limitações em seus direitos e para demandar-lhes o pagamento de tributos. Em razão disso, a utilização de outras bases de poder, tais como a coercitiva, a de perito e a informacional, são vistas como legítimas pelos administrados e, por esse motivo, as ordens, as punições e as informações advindas do Estado são acatadas pelos cidadãos.

3.5 Poder de Perito

Muito semelhante ao poder de referência, o poder de perito constitui a última das cinco bases originais propostas por French e Raven no ensaio de 1959. De acordo com os autores, quando uma pessoa obedece às ordens da outra porque reconhece que esta conhece a fundo o que está falando, é possível dizer que o poder de perito está presente.

Trata-se, portanto, de base de poder fundada no grau de conhecimento e de experiência que o agente transmite ao sujeito passivo. O diagnóstico de um médico ou o parecer de um advogado, por exemplo, normalmente possuem credibilidade perante as pessoas porque esses agentes demonstram ter estudado a fundo as questões particulares e conhecer do assunto específico mais do que o cidadão médio (French; Raven, 1959, p. 267).

Para os autores, a força dessa base de poder varia de acordo com o tipo de conhecimento envolvido, bem como com a percepção que o paciente tem do agente. Para chegar à conclusão de que deve seguir as ordens do agente porque ele é perito no que está dizendo, o sujeito passivo normalmente compara o conhecimento do influenciador com o próprio conhecimento ou com um padrão absoluto. Se ele verificar que o nível do agente é superior a esses dois parâmetros, a tendência será de que suas ordens sejam seguidas (French; Raven, 1959, p. 267).

É importante ressaltar que, ao passo que o poder de referência deriva da identificação do paciente com o agente, o poder de perito, por sua vez, é fundado na

aceitação pelo paciente de que o agente detém conhecimento sobre qual atitude deve ser tomada em determinada circunstância (Raven, 2008, p. 3). Além disso, o campo de influência do poder de perito é mais restrito do que o do poder de referência, visto que está adstrito apenas ao conhecimento específico do agente em determinada área (French; Raven, 1959, p. 268).

Por outro lado, assim como o poder de referência, o poder de perito é inicialmente dependente da figura do agente. Ou seja, o paciente segue as ordens em respeito ao conhecimento do agente. No entanto, com o passar do tempo, a tendência é de que o sujeito passivo reconheça a importância e os motivos da ordem que lhe fora dada e passe a realizá-la mesmo quando o agente não estiver mais inserido na relação. Uma estudante, por exemplo, confia nos escritos de um autor famoso porque presume que ele seja perito naquele assunto. De todo modo, a vigilância, em qualquer momento, não se mostra necessária, uma vez que o poder não é baseado em expectativas de sanções ou recompensas futuras.

Para que o poder de perito se consume, é necessário que o paciente acredite que o agente tem o domínio do assunto e que ele confie na sua palavra. Se o binômio credibilidade e confiança não restar satisfeito, a influência não será exercida (French; Raven, 1959, p. 267). Uma pessoa pode demonstrar extremo domínio em questão específica, no entanto, se os outros não confiarem no que ela disser, não estará consumada a influência.

Na Administração Pública, alguns órgãos demonstram ter amplo poder de perito. Uma agência reguladora, por exemplo, é composta por servidores técnicos que têm domínio de um campo de conhecimento específico. Assim, as diretrizes emanadas dessa agência tendem a ser obedecidas não apenas em virtude do poder legítimo e do possível poder coercitivo, mas também em razão do poder de perito que a agência detém.

3.6 Poder Informacional

Nos estudos originais de French e Raven (1959), apenas cinco bases de poderes foram concebidas: o poder coercitivo, o poder de recompensa, o poder de referência, o poder legítimo e o poder de perito. Coube a Raven (1993) destrinchar cada uma dessas bases, explorando aspectos que não haviam sido trabalhados anteriormente, e propor a criação de uma sexta fonte de poder fundada na informação.

Na realidade, desde os estudos originais, a força da informação já havia sido notada por French e Raven. Nas primeiras pesquisas, os autores depararam-se com dois cenários: um em que os trabalhadores obedeciam a ordens em virtude do medo de punições (o que eles, posteriormente, chamaram de poder coercitivo), e outro em que os empregados eram convencidos com argumentos lógicos e claros a fazer o que lhes era ordenado. Nesse caso, embora Raven achasse que a informação transmitida deveria ser considerada fonte de poder, French acreditava que ela seria apenas forma de influenciar o paciente, não podendo ser considerada base de poder autônoma (Raven, 1993, p. 5).

Segundo explicou Raven (2008, p. 12), French acreditava que o termo poder deveria ser empregado apenas para situações em que uma pessoa era levada a fazer algo que ela não faria usualmente. Como a informação é utilizada para convencer alguém a mudar sua visão sobre os fatos de forma permanente, French achava que ela não poderia ser considerada um poder.

Diante do impasse entre os pesquisadores, o artigo original por eles publicado contemplou apenas cinco bases de poder, deixando de fora o chamado poder informacional. Não obstante, French e Raven (1959, p. 267) fizeram questão de tecer breves considerações sobre a força da informação na mudança de opinião de uma pessoa. Para os autores, o poder de perito exercido por alguém que não necessariamente compõe o mesmo grupo do paciente deveria ser chamado de influência informacional.

Revelando mais o ponto de vista de French do que de Raven, o trabalho original dos autores mencionou que a influência gerada por meio da absorção da informação pelo sujeito passivo seria efeito secundário produzido por meio de outro poder. Para os pesquisadores, a base do poder residiria na aceitação inicial da informação e não no convencimento em si. Desse modo, para eles, as pessoas aceitariam informações e mudariam suas posições em virtude de diversos fatores, tais como a admiração que sentem por outrem (poder de referência), a aceitação da superioridade hierárquica do supervisor (poder legítimo) ou mesmo o reconhecimento da experiência do agente no assunto (poder de perito) (French; Raven, 1959, p. 267).

Raven, contudo, permaneceu acreditando que a informação deveria ser considerada fonte de poder autônoma. Sendo assim, em novos estudos, propôs a sua inserção nas bases originais de poder. Para esse autor, o poder informacional seria aquele por meio do qual o agente cuidadosamente explica ao paciente como, por que

e com qual finalidade a ordem tem que ser cumprida, convencendo-o, por meio de argumentos persuasivos lógicos, de que aquela seria a forma mais efetiva e correta de agir. O sujeito passivo, então, entenderia e acataria as razões apresentadas, mudando o seu comportamento daí em diante (Raven, 2008, p. 2).

Segundo Raven (1993, p. 5), essa seria a única fonte de poder socialmente independente (desde o princípio) e na qual a vigilância não é necessária. Isso porque o paciente aceita e internaliza as informações recebidas. Embora a mudança nas visões do sujeito passivo se inicie pelas informações apresentadas pelo agente, essa mudança psicológica persistirá mesmo sem a presença física ou a referência implícita ou explícita ao agente. Trata-se de verdadeira mudança de concepção cognitiva gerada no paciente, o qual passa a entender as razões de determinados fatos ou normas (Raven, 2008, p. 2).

O poder informacional, de acordo com o autor, estaria baseado no argumento lógico que o agente poderia apresentar para o sujeito passivo com vistas a implementar a mudança desejada. No entanto, Raven (1993, p. 9) ressalta que a informação não precisa ser apresentada de forma direta para que o poder informacional se mostre presente. Na realidade, persuasões indiretas, segundo o autor, podem até ser mais efetivas do que aquelas realizadas de forma aberta e direta (Raven, 1993, p. 9).

Outro ponto ressaltado pelo autor consiste na distinção entre o poder informacional e o poder de perito. Segundo Raven (1998), a diferença estaria na exposição das razões para o convencimento. Ao passo que no poder de perito o agente baseia-se na sua experiência reconhecida para tentar convencer o paciente (deixando implícitas as razões para a mudança), no poder informacional o agente apresenta explicitamente os motivos pelos quais a mudança deveria ocorrer (Raven, 1998, p. 323).

Por fim, quando da análise dos recursos a serem empregados para a utilização de determinada base de poder, Raven (1993) afirmou que, embora a influência informacional seja altamente desejável, o tempo e o esforço necessários para a sua materialização podem ser fatores impeditivos. De todo modo, o poder informacional tende a produzir mudanças cognitivas de longa duração, contrapondo-se, portanto, ao poder coercitivo, o qual produz efeitos de curto prazo e somente perdura mediante a vigilância constante.

3.7 Reflexões sobre as bases de poder dos Tribunais de Contas

Como visto, os Tribunais de Contas utilizam, bastante, a sua competência sancionatória para tentar induzir mudança de comportamento em seus jurisdicionados. Por meio da aplicação de multas, os órgãos de controle pretendem gerar modificação de mentalidade do gestor infrator de modo a conscientizá-lo do seu comportamento inadequado e de prevenir novas condutas irregulares.

Valendo-se das multas para tentar influenciar os administradores públicos a agir de determinada forma, os Tribunais de Contas estão, na realidade, utilizando o seu poder coercitivo para buscar a obediência dos gestores às normas legais. No entanto, segundo os estudos de French e Raven (1959), ancorar-se quase exclusivamente no poder coercitivo, para esses fins, pode trazer uma série de efeitos colaterais que tornariam a função de controle menos eficiente e efetiva. Isso porque o poder coercitivo – ou o recurso às multas – demanda vigilância constante pelo Tribunal, o que eleva consideravelmente os custos da fiscalização (Raven, 2008, p. 6).

Para exercer a vigilância constante e garantir a observância das regras jurídicas, o Tribunal precisa, ao menos, realizar inspeções e auditorias *in loco* frequentemente (o que gera custos com mobilização de servidores, diárias, análise de grande volume de documentos físicos, tempo de deliberação etc.), ou investir em fiscalização eletrônica à distância e integrada (o que, embora traga benefícios de um lado, também demanda, de outro, custos iniciais e de manutenção consideráveis, sem considerar o volume de dados que são gerados e não aproveitados).

Além disso, como a obediência, nesse caso, é obtida por meio do medo ou do temor da sanção, não há perspectivas para a mudança de cognição do jurisdicionado. Caso a vigilância seja falha, a tendência será de que as irregularidades voltem a ser cometidas, já que o gestor não terá consciência das razões para não agir daquela forma.

É importante salientar que, em decorrência da vigilância e da ausência de mudança de cognição, os jurisdicionados mal-intencionados tenderão a fugir do campo de visão do controlador para praticar seus atos escusos, recorrendo a mecanismos irregulares de difícil detecção (French; Raven, 1959, p. 264).

Nesse sentido, Schmeiske (2014, p. 7304) afirma que “o infrator acredita que não será pego, por isso não teme qualquer imposição legal”. Na mesma linha, Zehr (2008, p. 55) salienta que “o temor da punição não intimida aqueles que mais precisariam ser coibidos: os fracassados, os que têm muito pouco a perder, os que não se preocupam com os efeitos da prisão e da punição”.

Já em relação àqueles gestores que, mesmo não sendo mal-intencionados ou imbuídos de dolo ou má-fé, estão sujeitos à sanção quando cometerem algum erro, a tendência é de que eles simplesmente deixem de agir ou não se arrisquem, mesmo quando a exceção for desejável e permitida. Em certos casos, a legislação permite que a Administração Pública seja flexível para atender às demandas da sociedade (uma dispensa de licitação por emergência, por exemplo). No entanto, com medo de ser sancionado, o jurisdicionado permanecerá preso aos ritos formais e não se valerá das exceções legítimas para atuar em benefício da sociedade.

Ainda assim, mesmo que a vigilância ocorra e que o órgão de controle esteja disposto a suportar os custos incorridos, as multas não geram mudança de consciência de longa duração nos gestores. É nítida, portanto, a sobreposição do incentivo particular negativo (medo da multa) em relação ao interesse público primário em adotar medidas heterodoxas legítimas. Nesse caso, quem fica prejudicada é a sociedade.

A competência sancionatória, então, embora aparente ser efetiva no curto prazo e apta a reduzir o número de irregularidades cometidas, não se preocupa com a mudança de comportamento dos gestores e com o aprimoramento da Administração Pública no longo prazo.

Conforme será demonstrado mais adiante, em alguns casos (como nos que envolvam fraude comprovada), é necessário que o Tribunal de Contas recorra à competência sancionatória para garantir o respeito ao ordenamento jurídico. No entanto, tais casos constituem exceções na rotina do controle, de modo que devem ser exploradas outras bases de poder para que a missão do Tribunal de Contas seja exercida de forma mais efetiva.

Ao analisar as cinco bases de poder remanescentes descritas por French e Raven, verifica-se que o Tribunal de Contas dispõe de um leque de alternativas que podem ser utilizadas previamente, concomitantemente ou até mesmo no lugar da competência sancionatória, como a premiação de boas práticas instituídas por Municípios (poder de recompensa) e a difusão, perante a sociedade e os

jurisdicionados, das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas (poder legítimo).

Ainda assim, na linha dos estudos de Raven (2008; 1993), a base de poder que possui a propensão de trazer maiores benefícios de longo prazo para a Administração Pública seria a informacional, e não as cinco clássicas propostas em 1959 pelos dois pesquisadores. Isso porque, de um modo geral, ela é a única considerada independente desde o princípio e na qual a vigilância permanente não se mostra necessária (Raven, 2008, p. 2).

Transportando tal base de poder para a rotina dos Tribunais de Contas, percebe-se que ela pode (e deve) ser utilizada por esse órgão de controle para induzir mudanças de comportamento nos seus jurisdicionados. Ou seja, em vez de usar a competência sancionatória para tentar modificar “à força” as ações dos gestores públicos, o Tribunal deveria valer-se do poder informacional para orientar os jurisdicionados quanto à melhor forma de agir.

Se, no poder coercitivo, o agente público muda seu comportamento, temporariamente, por medo da sanção ou, então, tenta se esconder do campo de visão do Tribunal, no poder informacional ele entende a razão de ser da norma, os seus benefícios e o momento adequado para utilizá-la. Com efeito, de acordo com Raven (2008, p. 2), a informação absorvida e aceita pelo destinatário acarreta mudanças cognitivas e de comportamento.

A competência sancionatória provoca temor, paralisia e fuga (embora consiga obediência no curto prazo), ao passo que a orientação dos gestores gera esclarecimento e conhecimento das regras e princípios a que o administrador público está submetido. Tais efeitos não se restringem ao curto prazo, pelo contrário, prolongam-se no tempo, uma vez que, com a utilização efetiva do poder informacional, o sujeito passivo passará a entender os motivos por trás da norma (Raven, 2008, p. 2).

Como o controle não é fim em si mesmo, mas, sim, meio para conseguir o aprimoramento contínuo da Administração Pública, deve o Tribunal de Contas investigar se a redução de irregularidades estaria associada à compreensão dos gestores quanto à razão de ser norma ou se essa diminuição estaria baseada no medo de agir. Na primeira hipótese, poder-se-ia dizer que o controle cumpriu a sua finalidade. Já na segunda, a constatação seria de que a relação controlador-

controlado estaria alicerçada no temor, e não na cognição, o que demandaria a manutenção da vigilância constante.

Na prática, a utilização frequente de instrumentos coercitivos parece acarretar distanciamento entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados. O conhecimento acerca das normas jurídicas estaria concentrado no órgão de controle, ao passo que os gestores, muitas vezes desconhecendo essas regras e princípios e até mesmo a linguagem utilizada nos votos e determinações emanados pelo Tribunal, permaneceriam alienados e insistiriam nas falhas cometidas. A sanção, nesse caso, apenas incutiria mais medo e revolta, já que o responsável, em alguns casos, sequer teria ciência dos motivos pelos quais fora penalizado.

Essa lacuna cognitiva fica ainda mais nítida quando se compara a escolaridade dos servidores, por exemplo, do TCE/MG com a dos prefeitos e servidores municipais de Minas Gerais (jurisdicionados do Tribunal). A esse respeito, confira-se abaixo a tabela em valores percentuais quanto aos mencionados dados:

Tabela 1 – Escolaridade dos servidores municipais, prefeitos e servidores do TCE/MG

	Servidores do TCE/MG	Prefeitos Municipais	Servidores Municipais
Ensino Fundamental incompleto	0%	5%	8%
Ensino Fundamental completo	0%	6%	9%
Ensino Médio completo	3%	26%	39%
Ensino Superior completo	97%	56%	44%

Fonte: IPEA, TSE e dados fornecidos pela Diretoria de Gestão de Pessoas do TCE/MG em setembro de 2022.

Nos Municípios de Minas Gerais, apenas 44% dos servidores e 56% dos prefeitos têm ensino superior completo. Já no TCE/MG, 97% dos servidores efetivos ou ocupantes de cargos em comissão possuem no mínimo graduação, sendo que 69% do total de servidores têm pós-graduação *lato sensu*. Além disso, 9% dos servidores municipais e 6% dos prefeitos não possuem sequer ensino Médio completo, enquanto no TCE/MG nenhum servidor se enquadra nessa categoria.

Diante de tamanha discrepância entre o grau de escolaridade do controlador e dos jurisdicionados, o mais adequado, antes de utilizar o poder coercitivo e de cobrar

de alguém algo de que ele provavelmente não tenha conhecimento, seria capacitar tais pessoas e instruí-las quanto à forma correta de agir. Somente então faria sentido sancionar o paciente pelo descumprimento de alguma regra. Em outras palavras, o poder informacional deve anteceder o poder coercitivo. Ou melhor, a capacitação dos gestores deve vir antes da competência sancionatória do Tribunal.

Nesse processo dialético e consensual (e não impositivo, como ocorre no poder coercitivo), o Tribunal teria a oportunidade de ouvir as necessidades da Administração Pública, planejar ações de instrução e mobilizar os seus servidores para capacitar os jurisdicionados. É importante advertir, conforme ensina Raven (2008, p. 9-10), que o poder informacional pode requerer mais tempo e esforço para ser implementado, mas os seus resultados produzem mudanças de longa duração no paciente.

Uma vez capacitados, os gestores estarão em condição de fazer escolhas mais precisas e condizentes com o ordenamento jurídico. A partir do momento em que a informação é transmitida e absorvida pelo jurisdicionado, não haverá necessidade de vigilância permanente, uma vez que ele estará apto para tomar decisões de acordo com o que lhe foi ensinado. Obviamente que não se poderá retirar toda e qualquer fiscalização e nem abrir mão totalmente do poder coercitivo, já que sempre haverá a possibilidade de gestores mal-intencionados descartarem deliberadamente as informações recebidas e agirem conforme interesses particulares.

É necessário, então, que haja conciliação entre as bases de poder, ressaltando-se, contudo, que o poder informacional deve, em regra, ser considerado como primeiro recurso para os órgãos de controle.

4 A MATERIALIZAÇÃO DO PODER INFORMACIONAL: CONSENSUALISMO E JUSTIÇA RESTAURATIVA

Na sociedade, o poder informacional materializa-se de diversas formas: desde o pedido de direções de um turista para um cidadão residente, até o convencimento racional de uma equipe acerca da forma correta de agir.

No âmbito da Administração Pública, duas merecem destaque: o consensualismo e a justiça restaurativa. O primeiro diz respeito à transmissão de informações e à inserção dos diversos *stakeholders* no processo de decisão, execução e até na análise posterior das políticas públicas, ao passo que a segunda se atém à restauração não punitiva das relações existentes entre a Administração e os particulares, por meio, justamente, da troca de informações entre as partes envolvidas.

Com o intuito de consolidar o quadro teórico da presente monografia e viabilizar a análise dos efeitos esperados da competência pedagógica dos Tribunais de Contas, passa-se, portanto, a examinar, sob a ótica do poder informacional, as duas vertentes teóricas supramencionadas.

4.1 O consenso na Administração Pública como meio de estreitar as relações entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados

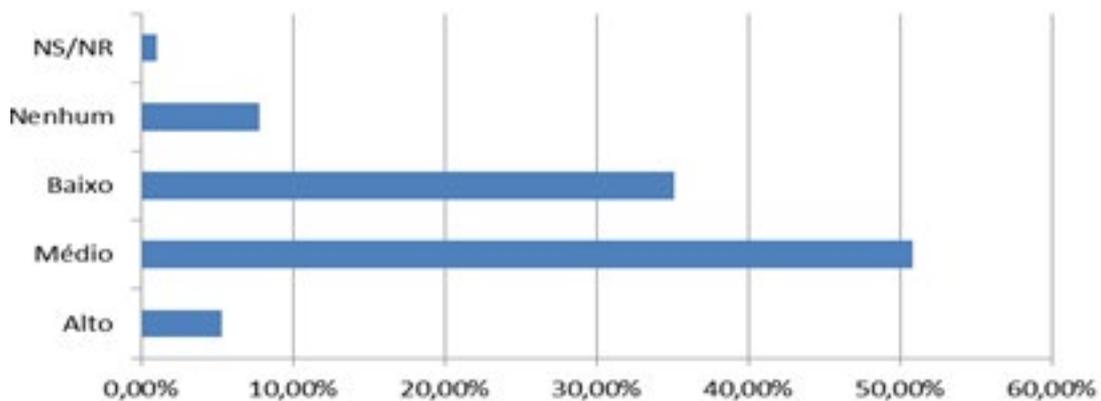
Desde muito tempo, as relações entre o Estado e os cidadãos são pautadas pela imposição *top-down* de regras e códigos de conduta, bem como pela aplicação de sanções àqueles que não se conformam com essas normas. Trata-se de típicas relações fundadas no poder coercitivo. A esse respeito, Ferraz (2011a, p. 29) tece as seguintes considerações:

A concepção da atividade de controle exclusivamente como controle-sanção pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no Positivismo (...). Na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa e quiçá à perspectiva da justiça inerente ao Direito na modernidade.

Sendo o controle-sanção espécie do gênero poder coercitivo, diversos efeitos colaterais – às vezes indesejáveis – ocorrem. O principal deles decorre do fato de que as normas impostas pelo Estado não são compreendidas pela maioria da população. Em razão disso, essa parcela considerável da sociedade acaba apenas cumprindo cegamente as regras sob o temor constante da sanção que poderá surgir pela violação das normas. Nesse plano, a relação Administração-cidadão torna-se quase um processo *kafkiano* em que a pessoa jamais toma conhecimento dos motivos de estar seguindo certos ritos formais (Kafka, 2005).

Interessante notar que, até pouco tempo, as pessoas não possuíam alto conhecimento da principal norma jurídica do país. Em pesquisa realizada pelo Senado Federal, chegou-se à conclusão de que “os direitos, deveres e normas constitucionais precisam de mais divulgação entre os brasileiros” (BRASIL, 2013). Conforme demonstra o gráfico abaixo, o nível de conhecimento da população acerca da Constituição brasileira ainda é bastante reduzido:

Gráfico 1 – Avaliação do nível de conhecimento sobre a atual Constituição brasileira



Fonte: DATASENADO (2013)

Outra consequência negativa para a Administração de se apoiar no chamado controle-sanção para fazer valer as normas jurídicas reside no distanciamento entre o poder público e os administrados e no aumento do *déficit* democrático. Sabe-se que um dos efeitos colaterais da utilização contínua do poder coercitivo é a redução do poder de referência, ou seja, a diminuição da atração que alguém sente por outrem (French; Raven, 1959, p. 264). Desse modo, os cidadãos tendem a desenvolver

sentimento de repulsa em relação à Administração sancionadora e, em alguns casos, a esquivar-se do seu campo de visão.

Percebeu-se, então, que, mais efetivo do que penalizar o cidadão e o gestor público, seria trazê-los para dentro da Administração e incluí-los no processo democrático. Com efeito, nos dias atuais, o controle-sanção vem dando lugar ao controle-cooperação, exercido por meio do princípio da consensualidade, segundo o qual a resolução dos conflitos porventura existentes entre a sociedade e o poder público afasta-se da imposição de punições (poder coercitivo) e aproxima-se cada vez mais da capacitação, do empoderamento e da conscientização do cidadão-ofensor (poder informacional).

As relações entre o poder público e os particulares, que antes eram praticamente verticalizadas e unidirecionais, vêm se tornando, sob a égide do princípio da consensualidade, mais horizontalizadas e bidirecionais. Nas palavras de Ferraz (2011a, p. 29), tais relações deixam “de ser visualizadas apenas como relações de autoridade, para se revelarem como relações democráticas e concertadas entre os diversos agentes envolvidos no respectivo âmbito”.

A concertação, a propósito, tomando como base a harmonia e a coexistência entre os diversos e distintos instrumentos das grandes orquestras, constitui o principal elemento do conceito de consensualidade na Administração Pública apresentado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto. De acordo com o autor, esse princípio nada mais é do que “o primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado” (Moreira Neto, 2003, p. 133).

Segundo Oliveira e Schwanka (2009, p. 309), há, na atualidade, forte impulso para a “Administração Pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade”. Aliás, o instrumento característico do modelo autoritário – o ato administrativo impositivo e unilateral – vem cedendo espaço a figuras dialógicas inspiradas nos negócios jurídicos (bilaterais por natureza) (Schirato; De Palma, 2011).

Seguindo essa linha, Castro (2012, p. 344) afirma que a consensualidade, inaugura “a cultura do diálogo, por meio do qual a Administração Pública aproxima-se do cidadão priorizando a contratualização da ação pública em contraponto à edição de atos administrativos unilaterais e imperativos”.

A Administração consensual e concertada surge, então, como forma de interação mais democrática, harmônica e, certamente, mais eficiente e efetiva entre o Estado e os particulares, na medida em que abre espaço para a troca de informações e para a oitiva dos *stakeholders*.

Embora a consensualidade seja tradicionalmente associada apenas à fase de formação da agenda ou de levantamento de alternativas das políticas públicas (por meio de audiências públicas ou de fóruns regionais, por exemplo), o seu campo de aplicação é muito mais amplo do que se imagina, não se restringindo somente a essa primeira fase do ciclo das políticas públicas.

Partindo das três finalidades administrativas imediatas – promoção do interesse público, realização do interesse público e recuperação do interesse público –, Moreira Neto (2003, p. 147) identifica que a Administração consensual pode atuar no âmbito das funções decisória (“manifestação de vontade primária da Administração”), executiva (“transformação do ato em fato”) e judicativa (“técnica de superação de conflitos”).

De acordo com o autor, na primeira delas, a Administração abre espaço para os *stakeholders* manifestarem-se a respeito de determinada política pública, mantendo diálogo com eles e negociando aspectos das ações a serem adotadas (Moreira Neto, 2003, p. 148). Assim, por meio da troca de informações entre os envolvidos, chega-se a decisão mais democrática e consensual acerca das alternativas que estão disponíveis para o poder público para a resolução de determinado problema da sociedade.

Trazendo os estudos de Moreira Neto para o campo do controle externo – objeto desta monografia –, percebe-se que os Tribunais de Contas podem cooperar com os jurisdicionados para demonstrar as soluções mais viáveis para problemas comuns da Administração. Ou seja, o Tribunal, por meio de argumentos lógicos e persuasivos e após tomar ciência dos problemas da Administração, demonstra para os jurisdicionados a forma correta de agir, esperando que, com isso, eles apreendam os conceitos básicos do tema em questão.

Já no âmbito da função executiva, a Administração associa-se aos particulares para a execução de determinadas ações que já foram deliberadas previamente. Moreira Neto (2003, p.150-151) cita como exemplo as entidades paraestatais e as extraestatais, diferenciando uma da outra pela natureza do vínculo mantido com o

poder público: ao passo que nas primeiras há delegação legal, nas segundas a delegação é administrativa (contratual ou não contratual).

Em qualquer das espécies de delegação, a transmissão da informação entre os dois polos da relação é de suma importância para o sucesso do negócio jurídico e para a consensualidade, uma vez que, dessa forma, as partes conseguirão coordenar de forma mais eficiente os seus esforços para atingir o(s) fim(ns) pretendido(s).

Quanto a esse ponto, as auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas bem como a inovadora técnica de avaliação de políticas públicas por esses órgãos constituem meios importantes para aferir a efetividade de determinada política pública em execução. Nesses trabalhos, a interação entre Tribunal e jurisdicionado é bem maior do que nas fiscalizações de conformidade convencionais, uma vez que não se pretende, por meio deles, sancionar o responsável, mas, sim, pactuar formas de aprimorar o programa, o projeto ou as ações em exame.

Ademais, por meio da avaliação de políticas públicas, o Tribunal aponta as virtudes e as falhas de certa política pública, e expõe as alternativas para corrigir os achados de autoria.

Por fim, no que diz respeito à função judicativa, ou à recuperação do interesse público, a Administração tenta, por meio da consensualidade, tanto prevenir os conflitos que poderão sobrevir, como resolver aqueles já existentes. Nesse aspecto, o autor cita como exemplo de ações a serem adotadas pela Administração as comissões de conflito, os acordos substitutivos (termos de ajustamento de conduta ou de gestão), a conciliação, a mediação e a arbitragem (Moreira Neto, 2003, p. 153-155).

Ao trabalhar esse ponto, Moreira Neto (2013, p. 154) salienta que:

[...] coexiste, com o interesse público deduzido no conflito, o interesse público, não menos importante, de compô-lo. Esse interesse em dirimir o conflito, e retomar a normalidade das relações sujeitas à disciplina administrativa, é indubitavelmente da maior importância, tanto na esfera social como na econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público envolvido, que não aqueles que deveriam ser unilateralmente aplicados pelo Poder Público.

Note-se que, também aqui, a informação é importante aliada da Administração para restaurar o interesse público. Na esfera preventiva, ela serve para capacitar os agentes envolvidos e impedir que a norma seja violada. Já no campo repressivo, a Administração ouve o interessado, procura saber as razões do cometimento da

irregularidade e negocia formas de retomar a normalidade das relações e de solucionar os problemas.

O Termo de Ajustamento de Gestão é típico instrumento consensual de solução de conflitos. Por meio dele, o gestor se compromete com o Tribunal de Contas a adotar, em certo período de tempo, determinadas medidas para restaurar o interesse público que havia sido violado. Da mesma forma, são exemplos as mesas técnicas e os núcleos de conciliação, como aquele instaurado pelo TCU, por meio da SECEX Consenso, regulamentada pelas Instruções Normativas 91/2022 e 92/2023.

É nítido, portanto, que a consensualidade está atrelada ao poder informacional da Administração de decidir, executar e solucionar conflitos porventura existentes. Essa associação entre o princípio da consensualidade e o poder informacional carrega consigo todos os efeitos benéficos já trabalhados anteriormente, a saber: desnecessidade de vigilância constante dos jurisdicionados, capacitação dos envolvidos e geração de conhecimento, por exemplo.

Cumprе esclarecer que há grande assimetria informacional entre os gestores públicos (principalmente os de pequenos Municípios) e o órgão de controle externo, a qual é comprovada pela própria diferença entre a escolaridade dos chefes do Executivo e dos servidores do Tribunal de Contas. O controle, cada vez mais informatizado e imbuído de técnicas de fiscalização avançadas, demanda o cumprimento de normas jurídicas complexas, desconhecidas ou pouco acessíveis ao gestor público, o qual, embora democraticamente eleito, não domina, como regra, o numeroso acervo de normas que regem a Administração e nem possui os mesmos instrumentos jurídicos e materiais do Tribunal de Contas para executar as ações pretendidas.

Para resolver ou reduzir essa assimetria informacional existente, a coerção não se mostra o melhor caminho, já que, por meio dela, o órgão de controle e o jurisdicionado ficam cada vez mais distantes. É necessário, portanto, valer-se do poder informacional e da consensualidade para reduzir esse espaço e para que o Tribunal de Contas entenda as necessidades e os problemas dos seus jurisdicionados a fim de planejar ações com vistas a capacitar os agentes públicos, transmitindo e recebendo informações e gerando conhecimento.

Ainda que a septuagenária Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657/42 – disponha que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, deve-se ser pragmático e reconhecer que as

normas jurídicas não são de fácil compreensão por todos e que também não penetram por igual no vasto território brasileiro. Justamente por isso é que o poder informacional, exercido por meio do consenso entre o órgão de controle externo e os jurisdicionados, deve preceder o poder coercitivo.

Nessa toada, a própria LINDB foi alterada para passar a prever, em seu art. 22, que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Também a esse respeito, Moreira Neto (2013, p. 156), ao concluir o ensaio sobre a consensualidade, afirma que as “ações suasórias sempre precedem ações dissuasórias e estas, as sancionatórias: a face imperativa do Poder só deve aparecer quando absolutamente necessário e no que for absolutamente indispensável”.

Portanto, pelo que foi demonstrado, o consenso aparece como importante fonte de transmissão de informações e de aproximação entre o Tribunal de Contas e os jurisdicionados, suplantando os efeitos reduzidos e talvez até negativos da simples coerção.

4.2 O modelo de justiça restaurativa

De forma sintética, Parker (2005, p. 248) define a justiça restaurativa como “uma resposta sistemática ao comportamento ilegal ou imoral, que enfatiza a cura das feridas das vítimas, dos infratores, e das comunidades afetadas pelo crime”. Essa resposta, conforme ensina Pinto (2005, p. 20), deriva de procedimento consensual estabelecido pelos diversos atores centrais envolvidos ou afetados pela conduta infracional cometida por uma pessoa.

Exatamente por dar enfoque à restauração do equilíbrio na sociedade, a justiça restaurativa constitui forma de resolução de conflitos que vai de encontro ao atual modelo retributivo, o qual “está na base do sistema jurídico moderno” (Zehr, 2008, p. 74) e se baseia na punição “como forma de coibir, isolar da sociedade ou reabilitar [o ofensor]” (Zehr, 2008, p. 117).

Com efeito, três pontos são fundamentais para compreender as implicações da justiça restaurativa e para aplicá-la em casos concretos: o tratamento da vítima, o reconhecimento das necessidades do ofensor e o estabelecimento de responsabilidades.

Em relação à vítima, Howard Zehr (2008, p. 27) pontua, inicialmente, que as vítimas de um ato ilícito – seja ele um crime ou até mesmo infração administrativa – necessitam de uma experiência de justiça em relação ao ofensor. Ou seja, elas esperam que o agente causador do dano receba o “justo castigo” e que os pratos da balança dos relacionamentos sociais sejam reequilibrados (Zehr, 2008, p. 71-72).

Esse reequilíbrio pode se dar tanto por meio da retribuição (imposição de punições) ou pela restauração (diálogos, consenso, trocas de informações e estabelecimento de responsabilidades). Howard Zehr (2008, p. 182) adverte, contudo, que “a retribuição busca o equilíbrio baixando o ofensor ao nível onde foi parar a vítima”. Ou seja, ao invés de curar as feridas decorrentes do ilícito e extirpar as máculas existentes, o modelo retributivo prefere introduzir mais um elemento doloroso nos relacionamentos sociais com o objetivo, talvez contraditório, de reconstituir o equilíbrio perdido.

De toda forma, o autor salienta que, ainda assim, muitas vítimas têm a sensação de que a justiça somente será alcançada com a imposição de penalidades ao ofensor, em típica visão vingativa do processo de resolução de conflitos (Zehr, 2008, p. 27). Para o autor, essa visão decorre do fato de que muitas pessoas se frustram por não conseguirem ter experiência positiva de justiça no sistema jurídico atual (Zehr, 2008, p. 27).

As regras contemporâneas, seja no sistema da *common law* ou no da *civil law*, não privilegiam o atendimento às reais vítimas do ato ilícito, tratando-as como meras coadjuvantes ou até mesmo tolhendo-lhes o direito de participar do processo. Veja-se que, a partir da metade do século XIX, “a vítima do crime foi redefinida, e o Estado tornou-se a vítima de direito. As vítimas foram abstraídas e os indivíduos tornaram-se periféricos ao problema e à sua solução” (Zehr, 2008, p. 116).

O fato de o Estado ter substituído, na qualidade de vítima, as pessoas que foram de fato lesadas por determinado ato fez com que o ideal de justiça ficasse cada vez mais distante e, por outro lado, cada vez mais associado à punição, à retribuição e, principalmente, à busca por vingança.

Importante salientar que, no Direito Penal brasileiro, a associação do Estado como vítima do ilícito faz-se ainda mais presente. Nos termos do art. 100 do Código Penal, a iniciativa de ação para apurar determinado crime cabe, em regra, ao Estado. Apenas excepcionalmente é admitida a iniciativa privada da vítima para dar início ao processo penal. Ainda assim, essa iniciativa encontra limitações no tempo de

decadência (seis meses) e nos tipos de crimes passíveis de ser objeto da ação (por exemplo: crimes contra a honra, esbulho possessório, dano, fraude à execução, violação de direito autoral, induzimento a erro essencial e ocultação de impedimento no casamento e exercício arbitrário das próprias razões).

No processo de controle externo, por sua vez, a denúncia desponta como a maior fonte de interação entre o órgão de controle externo e a sociedade, constituindo, ao menos em tese, instrumento efetivo para a restauração do interesse público. No entanto, na rotina do Tribunal de Contas, muitos são os casos em que tais processos são utilizados como fonte de ataque por adversários políticos ou por pessoas que, sob a falsa alegação de querer proteger o interesse público, buscam apenas a punição de determinado agente público. Ou seja, até a denúncia, considerada meio legítimo, acessível e simples de interação entre o controle social e o controle externo, estaria sendo utilizada com fins retributivos, ao invés de restaurativos.

Além disso, ainda que a lei confira ao denunciante o direito de recorrer das decisões do Tribunal de Contas, fato é que, após a protocolização da denúncia, pouca atenção tem sido destinada àquele que coopera com o controle externo e que se sentiu violado por determinado ato da Administração. O foco do processo desloca-se quase por completo para a apuração do ilícito e para a responsabilização do agente, não havendo praticamente mais nenhuma transmissão de informação entre o órgão de controle externo e o denunciante.

Zehr percebeu, então, que a mudança do modelo retributivo em direção ao restaurativo passaria, necessária e primeiramente, pela oitiva da vítima. De acordo com ele, as reais vítimas “precisam de oportunidades de falar a verdade sobre o que lhes aconteceu, inclusive seu sofrimento” (Zehr, 2008, p. 28). No entanto, como no modelo retributivo a vítima tem papel secundário, essa oitiva nunca ocorre, o que fomenta a sede por vingança e por punição, seja no âmbito do processo criminal ou mesmo no de controle.

Para o autor, “as vítimas precisam saber que passos estão sendo tomados para corrigir as injustiças e reduzir as oportunidades de reincidência” (Zehr, 2008, p. 28). Além disso, elas “não se satisfazem com afirmações de que as devidas providências estão sendo tomadas” (Zehr, 2008, p. 28).

Frequentemente deparamo-nos no processo de controle com ligações ou pedidos formais de esclarecimentos pelos denunciante ou pelo Ministério Público acerca do estado de determinado processo. Esses contatos não podem ser

desconsiderados ou tratados com pouca atenção. Pelo contrário, a interação e a troca de informações entre o órgão de controle externo, a sociedade e até o Ministério Público – dentro das regras legais e obedecendo aos ritos processuais – é fundamental para se dar início ao processo restaurativo, consensual e dialético no âmbito dos Tribunais de Contas.

Desse modo, o envolvimento da vítima e a sua oitiva no processo são pontos extremamente necessários não apenas para a superação do ilícito sofrido e para o encerramento da experiência, mas, principalmente, para o alcance do reequilíbrio das relações sociais ao final do processo. Sob essa perspectiva, a vítima deixa de ser ator secundário e passa à qualidade de protagonista do processo.

No entanto, tão importante quanto ouvir a vítima, estabelecer diálogos, transmitir informações e integrá-la ao processo é tratar do ofensor. Esse constitui outro pilar do modelo de justiça restaurativa.

Embora o processo seja considerado garantia do cidadão em face dos arbítrios do poder público, na medida em que assegura o direito de defesa e a obediência a ritos e a limites ao ímpeto do Estado-juiz, na prática, para a sociedade, o rótulo “réu” (ou “responsável” no processo de controle) carrega forte carga semântica negativa. Antes mesmo da análise da defesa e do julgamento em si, a pessoa que está sendo processada na maioria das vezes já é considerada culpada pela opinião pública e já sofre todos os efeitos negativos dessa rotulação.

E ainda que a pessoa, de fato, tenha cometido algum ato ilícito, o processo nos moldes atuais retributivos não contribui para a restauração do equilíbrio na sociedade e, muito menos, para a reconstrução do interesse público porventura violado. No curso do processo, o ofensor torna-se mero espectador, uma vez que seu destino passa a ser decidido por diversos profissionais que, muitas das vezes, sequer têm conhecimento da realidade, do contexto e dos fatos tais como ocorreram (Zehr, 2008, p. 31).

A defesa formal apresentada pelo ofensor raramente consegue reunir e expor todos os fatos necessários ao entendimento do caso concreto. Isso porque, além dos elementos objetivos, existem nuances subjetivas que são difíceis de serem materializadas em peça escrita. Nesse ponto, o formalismo do processo de controle, no qual não há fase de oitiva presencial do ofensor ou de testemunhas, contribui para o apego aos pontos objetivos e para o desprezo dos elementos subjetivos.

Assim, “o contexto do comportamento individual é ignorado. Os ofensores tiveram várias oportunidades e, tendo escolhido as erradas, são rotulados como culpados” (Zehr, 2008, p. 69).

No dia a dia, os órgãos de controle recebem pessoas que foram citadas ou intimadas em processos e que, além de tentar se explicar, dizendo que estão de boa-fé, e de trazer esses elementos subjetivos para o conhecimento do órgão de controle, pretendem saber, basicamente, por que estão sendo processadas, quanto tempo irá durar o processo, quais serão as próximas fases, quais as eventuais consequências e o que devem fazer para resolver o problema. É nítido que lhes faltam informações não apenas sobre as questões atinentes à gestão pública em si, mas, também, sobre os ritos do processo de controle.

No entanto, ao invés de fornecer essas informações de forma prévia e também concomitante, o processo contemporâneo prefere se preocupar com o enquadramento do ato cometido como sendo algo ilícito, passível de punição e, também, com o estabelecimento da culpa. Ou seja, na linha do que afirma Zehr (2008, p. 69), “a justiça se preocupa com o passado em detrimento do futuro”, uma vez que pouco faz para prevenir novas infrações.

O modelo retributivo, associado à falta de informações do ofensor, contribui, ainda, para a construção de racionalizações fantasiosas pelas pessoas que cometeram algum ato ilícito. Nesse sentido, Zehr (2008, p. 40) identificou que:

[p]ara cometer ofensas e conviver com seu comportamento, os ofensores frequentemente constroem racionalizações bastante elaboradas para os atos que cometeram (...). Eles acabam acreditando que o que fizeram não é tão grave assim, que a vítima “mereceu”, que todos estão fazendo a mesma coisa, que o seguro pagará pelos danos. Encontram maneiras de colocar a culpa em outras pessoas e situações.

Com o intuito de desconstruir essas racionalizações, é necessário mudar o foco do passado e da punição para o futuro e para a restauração do que foi perdido. “Quando um mal é cometido, a questão central não deveria ser ‘O que devemos fazer ao ofensor?’, ou ‘O que o ofensor merece?’, mas, sim: ‘O que podemos fazer para corrigir a situação?’” (Zehr, 2008, p. 175).

O primeiro passo seria entender as necessidades ou os motivos dos ofensores para, a partir de então, levá-los a questionar os estereótipos e as falsas racionalizações construídas sobre a(s) vítima(s) e o evento em si. Conforme ensina

Zehr (2008, p. 189) “talvez [os ofensores] precisem aprender a ser mais responsáveis. Talvez precisem adquirir habilidades laborais ou interpessoais”.

É nesse ponto que entra o Tribunal de Contas. Como os métodos tradicionais coercitivos não são suficientes para tratar o ofensor, é necessário que os órgãos de controle externo mudem o foco da punição para a aquisição dessas habilidades laborais ou interpessoais mencionadas por Zehr. Para tanto, os Tribunais de Contas devem investir no diálogo e no consenso – para entender as necessidades dos jurisdicionados –, bem como na capacitação desses agentes, transmitindo as informações e as habilidades necessárias para o exercício do cargo que ocupam.

Portanto, no modelo restaurativo, o ofensor não pode ser relegado à posição de espectador. Pelo contrário, ele deve ser inserido no processo e ouvido, a fim de que tanto o julgador como a vítima compreendam os motivos que o levaram a cometer o ato ilícito e que, em comum acordo (até com a própria participação do ofensor), estabeleçam a forma de reparar o dano causado e de evitar que novas condutas irregulares sejam perpetradas.

Por fim, resta compreender como a responsabilização do ofensor deve ser vista sob a lógica da justiça restaurativa.

Quanto a essa questão, esclareça-se que responsabilização “significa compreender e reconhecer o dano e agir para corrigir a situação” (Zehr, 2008, p. 189). Diferentemente do modelo retributivo, em que se responsabilizar equivale a assumir a culpa e suportar as penalidades; no modelo restaurativo, o foco desse preceito passa para a correção e para as ações futuras.

Conforme afirma Zehr (2008, p. 186), “corrigir é algo central para a justiça. Acertar o que está errado não é uma atividade periférica e opcional. É uma obrigação. Idealmente, o processo de justiça pode ajudar os ofensores a reconhecerem e assumirem suas responsabilidades voluntariamente”.

No processo de controle, a punição frequentemente é aplicada com a ideia de fazer com que o ofensor reconheça o seu erro. Fala-se, até, em “função pedagógica da multa”. Essa prática, contudo, gera, no máximo, temor de agir e distanciamento do órgão de controle externo. Como na maioria dos casos analisados pelos Tribunais de Contas as falhas examinadas se originam de erros ou desconhecimentos, e não de fraudes deliberadas, as medidas restaurativas mostram-se mais apropriadas do que as retributivas para os fins pretendidos pelas Cortes de Contas.

Assim, é papel dos Tribunais de Contas, após a oitiva dos responsáveis e daqueles que porventura tenham sido afetados por determinado ato, adotar não apenas medidas para recompor o que foi violado, mas também buscar instruir o gestor quanto às formas adequadas de agir diante de futuras situações semelhantes à que se examina no processo.

No entanto, na perspectiva do gestor-ofensor, até a recomposição pode ser vista como espécie de punição. Para ele, pouco importa se o pagamento da prestação recebe o nome de multa ou de recomposição do erário, o fato é que o seu patrimônio está sendo afetado em razão de um ato por ele cometido (o qual é visto, também pelo responsável, como de menor importância, não merecedor das consequências impostas, ou originário de mero desconhecimento – e não de má-fé).

Talvez por isso, Zehr (2008, p. 42) afirme que “o ofensor tende a ver a restituição como mais uma punição imposta, ao invés de percebê-la como uma tentativa lógica de corrigir um mal e cumprir uma obrigação frente a outra pessoa”. A solução para esse dilema – ou ao menos a forma mais efetiva de tratar desse assunto – reside na integração e na oitiva do ofensor, da vítima e dos demais *stakeholders* no processo.

No modelo restaurativo, o ofensor é, então, convidado (e nunca obrigado) a participar do processo de correção do ato cometido. Caso aceite o convite, a definição da forma de reparação será consensual entre todos os atores do processo, o que permitirá a melhor assimilação pelo ofensor do seu dever de recomposição. Por outro lado, se o convite for negado, a decisão será unilateral pelo órgão julgador (Zehr, 2008, p. 187).

Ainda assim, não é tarefa fácil a integração dos diversos envolvidos e o desenvolvimento do método restaurativo nos casos envolvendo vítimas difusas – como são aqueles vivenciados no âmbito dos Tribunais de Contas. De acordo com Howard Zehr (2008, p. 49), “a ideia de que o delito foi contra a sociedade e que a dívida deve ser paga à sociedade raramente faz sentido para os ofensores. É uma ideia por demais abstrata e sua identificação com a sociedade demasiado limitada”.

No entanto, segundo afirma Di Pietro (2014, p. 75), “independente das dificuldades inerentes ao fato da vítima ser difusa ou até inexistente, existe possibilidade de aplicar-se técnicas restaurativas nos crimes de colarinho branco que proporcionariam evidente proveito à sociedade como um todo”. Note-se que, embora os estudos do pesquisador refiram-se aos chamados “crimes de colarinho branco”,

eles também podem ser aplicados às infrações administrativas sujeitas à apreciação dos Tribunais de Contas, uma vez que, nas duas hipóteses, a vítima real dos atos ofensivos é difusa.

Seguindo essa linha, Gabbay (2007, p. 484-485) demonstra as possibilidades de aplicação da justiça restaurativa nos “crimes de colarinho branco”:

Uma intervenção restaurativa fortemente estruturada de acordo com o modelo da Comissão da Verdade e da Reconciliação e mantida junto com procedimentos judiciais melhor atenderia às necessidades das vítimas, aumentando suas chances de restaurar os danos financeiros e não financeiros. Ao mesmo tempo, atenderia às necessidades de outros atores afetados pelo crime, incluindo os próprios ofensores, os quais frequentemente são abandonados das respostas públicas atuais relacionadas aos crimes de colarinho branco.

Na prática, Van Liew (2015, p. 156), Promotor de Justiça aposentado dos Estados Unidos da América, verificou que métodos restaurativos são mais efetivos do que as opções meramente punitivas para a resolução de contendas envolvendo crimes contra vítimas difusas. De acordo com o autor,

a resposta mais adequada para ilícitos criminais vem por meio da *accountability*, e não da punição. *Accountability* começa quando vítimas e ofensores reúnem-se em espaços privados e seguros e dialogam sobre os danos que foram causados e como tais danos podem ser reparados (Van Liew, 2015, p. 156, tradução livre).

Desse modo, o processo de responsabilização do ofensor também difere nos modelos retributivo e restaurativo. A consensualidade é muito mais presente neste do que naquele, assim como a troca de informações entre os atores.

Mas, e a punição? Ela poderia ser aplicada em casos extremos no processo restaurativo? A essa pergunta, Zehr (2008, p. 198) responde que, “se há lugar para punição na abordagem restaurativa, ele não deve ser um lugar central. A punição precisaria ser aplicada sob condições em que o nível de dor é controlado e reduzido a fim de manter a restauração e a cura como objetivos”. Ou seja, não se desconsideram totalmente as medidas sancionatórias. Essas apenas são tratadas como última forma para tentar coibir atos ilícitos.

A justiça restaurativa, então, apresenta-se como forma de resolução de conflitos em que as sanções têm, quando muito, papel secundário. O principal objetivo desse modelo é restaurar os bens jurídicos e os relacionamentos violados, o que deve ser feito por meio do diálogo e do atendimento das necessidades de todos aqueles afetados pelo ato praticado (vítima, ofensor e sociedade).

5 EFEITOS BENÉFICOS ESPERADOS

Tomando como base os estudos de Zehr (2008) acerca da justiça restaurativa, bem como as pesquisas de French e Raven (1959) sobre as bases de poder, é possível apontar diversos benefícios não apenas para os jurisdicionados, mas, principalmente para a sociedade, em decorrência da utilização das medidas pedagógicas pelos Tribunais de Contas.

O primeiro ponto positivo que se destaca é a aproximação entre o órgão de controle externo e os gestores que estão sob a sua jurisdição. Como visto, a utilização do poder coercitivo tende a afetar negativamente o poder de referência, o que acaba por gerar animosidade na relação entre agente (Tribunal de Contas) e paciente (jurisdicionados) (French; Raven, 1959, p. 208).

Ao substituir a base de poder coercitiva pela informacional, a tendência, segundo French e Raven, será a redução (ou até a eliminação) dos efeitos colaterais decorrentes da sanção. Assim, o poder de referência que, até então, afetava negativamente a relação, tenderá a mudar o seu sentido para somar-se ao novo poder informacional. Na prática, as medidas pedagógicas agregarão maior quantidade de bases de poder para os Tribunais de Contas, e o controle – por meio da cooperação – tornar-se-á mais sólido.

As auditorias operacionais, por exemplo, evidenciam essa proximidade entre Tribunal de Contas e jurisdicionados. Não apenas os trabalhos preliminares de coleta de dados, mas também as reuniões de monitoramento representam oportunidades para que as duas partes troquem informações e cooperem entre si para o aprimoramento da política pública auditada. Essa melhoria, conseqüentemente, reverter-se-á em benefícios diretos para os cidadãos afetados pela política em referência.

Outro benefício das medidas pedagógicas consiste na criação de um ambiente transparente e consensual. Ao mudar a base de poder coercitiva para a informacional, ou para a de perito, por exemplo, espera-se que o efeito colateral de fuga do campo de visão do controlador deixe de existir (Raven, 1993, p. 5). Isso porque o temor da sanção será diminuído e o gestor bem-intencionado poderá contar com o Tribunal de Contas para auxiliá-lo em casos pontuais.

Assim, não haverá necessidade de esconder, omitir ou maquiagem informações nas prestações de contas apenas para que elas sejam formalmente aprovadas pelo órgão de controle. Eventuais equívocos poderão ser consertados por meio de medidas pedagógicas restaurativas, tais como as recomendações ou, em casos mais sérios, o Termo de Ajustamento de Gestão.

A sinalização da forma correta de agir pelo órgão de controle ou a pactuação consensual de medidas a serem implementadas contribuem diretamente para a transparência da gestão, facilitando o acesso à informação não apenas pelo Tribunal de Contas, mas também pelos cidadãos interessados.

Ainda nessa linha, as medidas pedagógicas, diferentemente das sancionatórias, têm a propensão de gerar conhecimento de longo prazo nos gestores fiscalizados. Conforme ensina Raven (1993, p. 10), o poder informacional é o único considerado socialmente independente (desde o princípio) e no qual a vigilância não é necessária. Sendo assim, considerando que o gestor será esclarecido quanto à razão de ser da norma, quanto aos seus benefícios e sobre como se deve agir em cada situação, a tendência é de que os erros cometidos não mais se repitam.

Em vez de cumprir as regras pelo medo, ou de deixar de agir por temor da sanção, o gestor capacitado possuirá as informações necessárias para a tomada de decisões. A realização de cursos, seminários, ou mesmo a publicação de cartilhas e manuais pelo Tribunal de Contas têm como objetivo justamente esclarecer para os jurisdicionados o alcance de determinada norma jurídica. O mesmo se pode dizer em relação às respostas às consultas, que também procuram sanar dúvidas sobre matérias de competência do Tribunal.

É importante salientar, por fim, que a competência pedagógica somente será efetiva se os próprios servidores do Tribunal de Contas se capacitarem para conhecer e entender os dilemas da gestão pública. É necessário que eles tenham plena ciência não apenas das normas jurídicas, mas também da realidade regional e local. Apenas com esse conhecimento interiorizado é que será possível definir, com razoabilidade, qual medida deverá ser empregada em cada caso particular.

Nesse sentido, Pires (2008), ao pesquisar a atuação dos fiscais do trabalho, concluiu que eles, ao exercerem suas atribuições normativas, têm a propensão de causar melhores resultados se combinarem ações coercitivas e pedagógicas. Conforme demonstra o autor, “somente a coerção não é suficiente para mudar práticas empresariais” (Pires, 2008, p. 23). Por outro lado, “em oposição àqueles que

apoiam a abordagem pedagógica, nossas observações sugerem que os fiscais geralmente não estão equipados nem preparados para ensinar, convencer ou aconselhar as empresas sobre como cumprir a lei” (Pires, 2008, p. 23).

Na mesma linha dos estudos de Pires, entende-se que os prováveis efeitos benéficos das medidas pedagógicas aqui demonstrados somente terão a propensão de existir se os próprios servidores do Tribunal estiverem capacitados para exercer suas funções.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma forma geral, verificou-se que a estrutura e as competências dos Tribunais de Contas mudaram substantivamente em relação ao modelo original concebido no Brasil, no final do século XIX. Se antigamente a função desses órgãos de controle se resumia à conferência formal da legalidade das despesas públicas, nos dias de hoje o leque de atribuições dos Tribunais de Contas cresceu significativamente e eles passaram a assumir papéis cada vez mais relevantes na avaliação das políticas públicas e na promoção da *accountability*.

Todavia, ainda existem diversos desafios a serem superados por esses órgãos de controle, que vão desde a ausência de legitimidade dos Tribunais para executar as próprias decisões, chegando até ao questionamento judicial de uma de suas principais competências: o julgamento das contas de gestão de prefeitos.

Nessa linha, com o objetivo de compreender as relações de poder mantidas entre os Tribunais de Contas e os seus jurisdicionados, verificou-se que os órgãos de controle externo se apoiam, substantivamente, no poder coercitivo, ou seja, no uso de medidas sancionatórias, tais como as multas, para fazerem valer a sua vontade (que deve ser coincidente com a vontade do Direito).

No entanto, o uso frequente das punições traz consigo diversos efeitos colaterais que depõem contra o controle e contra o próprio aprimoramento da Administração Pública. Dentre esses efeitos destacam-se: a onerosidade do processo administrativo para os cofres públicos, a necessidade de vigilância constante dos jurisdicionados, a ausência de perspectivas para a mudança de cognição do jurisdicionado no longo prazo, a criação de um ambiente hostil e de relação baseada no medo e no temor da sanção, a tendência do gestor de permanecer inerte para evitar punições e, por fim, a tentativa de fuga do campo de visão do controlador.

As multas podem até levar à aparente redução das irregularidades, mas os efeitos colaterais são de tal magnitude que não se mostra razoável que o órgão de controle externo se ampare exclusivamente nessa base de poder para manter relações com os jurisdicionados. Como alternativa, constatou-se que o poder informacional pode trazer resultados mais efetivos para as ações de controle e para o aprimoramento da gestão pública. Isso porque a diferença entre o nível de instrução formal dos gestores municipais (servidores públicos e prefeitos) e dos servidores dos

Tribunais de Contas (o TCEMG é um exemplo) é de tal ordem, que estes podem atuar não apenas como auditores punitivos, mas, principalmente, como agentes de transformação, capacitação e de formação daqueles menos instruídos.

O recurso ao poder informacional, em vez do coercitivo, no âmbito dos Tribunais de Contas, vai ao encontro de duas novas correntes que vêm sendo crescentemente adotadas na Administração Pública: o consensualismo e a justiça restaurativa. Ao passo que a primeira representa forma dialógica, horizontalizada e bidirecional de a Administração lidar com aqueles que dela necessitam, a segunda diz respeito à necessidade de restaurar o equilíbrio em um cenário de conflito, recorrendo, para tanto, a técnicas não punitivas de resolução de controvérsias.

Fundamentando-se nesse arcabouço teórico, a competência pedagógica surge como forma empática e mais efetiva de os Tribunais de Contas lidarem com os seus jurisdicionados com vistas a auxiliá-los na resolução das demandas locais. Considerando que tanto os órgãos de controle externo como os Municípios e demais jurisdicionados têm como objetivo a satisfação do bem comum, devem esses atores cooperar para a consecução dessa finalidade.

Espera-se que a presente monografia possa servir de base para eventuais pesquisas a respeito da competência pedagógica do Tribunal de Contas e que esses órgãos de controle consigam enxergar o grande potencial que possuem para induzir mudanças na Administração Pública, principalmente em jurisdicionados com maiores necessidades de capacitação.

A Administração Pública é feita por pessoas e, como humanas e potencialmente falíveis que são, estão sujeitas a cometer erros. Cabe aos Tribunais de Contas, nessa seara, diferenciar os erros das fraudes e os dos desvios, aplicando a cada uma dessas condutas a justa e devida medida: pedagógica, no primeiro caso, e sancionatória, no último.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ubiratan. A ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 32, n. 90, p. 239-252, out. 2001. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/view/1209>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **TCU: presença na história nacional**. 1999. 60 f. Monografia - Prêmio Serzedelo Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 1998. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058954.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BRASIL. Senado Federal. **25 anos da Constituição**. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/DataSenadoPesquisa25_a_nos_CF.pdf. Acesso em: 19 out. 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Candidaturas**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=208362701192106>. Acesso em: 15 abr. 2024.
- CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. Administração Pública – consensualidade e eficiência. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; RASO SARDINHA, Luciana (coord.). **Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.341-347.
- COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado contemporâneo**. 2005. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Econômico e Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/P_PR_f9de7ec2526b6e8737525c8f8701c247. Acesso em: 10 ago. 2016.
- DAHL, Robert. The concept of power. **Behavioral Science**, v.2, n.3, 1957, p.201-218.
- DI PIETRO, Thiago Palaro. **A Possibilidade de Justiça Restaurativa nos Crimes de Colarinho Branco**. 2014. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. Disponível em: www.goo.gl/mE0wZK. Acesso em: 26 out. 2016.
- DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de Direito e controle estratégico de contas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.
- FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

- FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. Direito Administrativo. *In*: MOTTA, Carlos Pinto Coelho (coord.). **Curso Prático de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011a. p.1-30.
- FISKE, Susan T; BERDAHL, Jennifer L. Social Power. *In*: KRUGLANSKI, Arie W; HIGGINS, E. Tory. **Social Psychology: Handbook of basic principles**. 2. ed. Nova Iorque: Guilford Press, 2007. p.678-692.
- FRENCH, John R. P; RAVEN, Bertram. The Bases of Social Power. *In*: CARTWRIGHT, D. (ed.). **Studies in Social Power**, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959, p. 150-167.
- FRENCH, John R. P; RAVEN, Bertram. Legitimate Power, Coercive Power, and observability in social influence. **Sociometry**, v. 21, n. 2, American Sociological Association: 1958, p. 83-97. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2785895>. Acesso em: 25 set. 2016.
- GABBAY, Zvi. Exploring the limits of the restorative justice paradigm: restorative justice and white-collar crime. **Cardozo Journal of Conflict Resolution**. V .8, n. 421: New York, 2007. Disponível em: <http://www.gornitzky.com/files/publications/pub20070615.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- HERZBERG, Frederick. Mais uma vez: como motivar seus funcionários? *In*: VROOM, Victor H. **Gestão de pessoas, não de pessoal**: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho. São Paulo: Campus, 1997, p. 55-81.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Atlas do Estado Brasileiro**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- KAFKA, Franz. **O processo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- LEWIN, Kurt. **A dynamic theory of personality**. Nova Iorque: McGraw Hill, 1935.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 129-156, 2003.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.104, p.303-322, jan./dez. 2009.

PARKER, L. Lynette. Justiça Restaurativa: Um Veículo para a Reforma? *In*: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes [org.] **Justiça Restaurativa**, Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 247-265.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In*: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes [org.] **Justiça Restaurativa**, Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p.19-39.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2004, n. 2. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2004/02/-sumario?next=2. Acesso em: 17 mar. 2016.

PIRES, Roberto. Compatibilizando direitos sociais com competitividade: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Textos para discussão 1354**. 2008.

RASO, Luciana. Tribunal de Contas na nova ordem institucional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1997, n. 1. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1997/01/-sumario?next=4. Acesso em: 17. mar. 2016.

RAVEN, Bertram H. The Bases of Power and the Power/Interaction Model of Interpersonal Influence. **Analyses of Social Issues and Public Policy**, v. 8, n. 1, 2008, p. 1-22.

RAVEN, Bertram H. The Bases of Power: origins and recent developments: apresentações in honor of John R. P. French on the occasion of his receiving the Kurt Lewin Award. **Journal of Social Issues**, v. 49, n. 4, 1993, p. 227-251.

RAVEN, Bertram; SCHWARZWALD, Joseph; KOSLOWSKY, Meni. Conceptualizing and Measuring a Power/Interaction model of interpersonal influence. **Journal of Applied Social Psychology**, v. 8, n. 4, 1998, p. 307-332.

RIASI, Arash; ASADZADEH, Nasrin. How Coercive and Legitimate Power Relate to Different Conflict Management Styles: A Case Study of Birjand High Schools. **Journal of studies in education**, v. 6, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/jse/article/viewFile/8946/7313>. Acesso em: 25 set. 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da Atividade Administrativa Consensual ao Direito. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, dez./fev. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-VITOR-JULIANA.PDF>. Acesso em: 20 out. 2016.

SCHMEISKE, Francielly. Redução da maioria penal: diminuição ou aumento da criminalidade? **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, Lisboa, n. 9, p. 7295-7318, 2014. Disponível em: http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014/09/2014_09_07295_07317.pdf. Acesso em: 2 jan. 2016.

SCLIAR, Wremyr. Origens do sistema de controle da Administração Pública entre os Hebreus. **Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-40, dez. 2014. Disponível em: <http://revista.tce.rs.gov.br/index.php/revtce/article/view/7>. Acesso em: 12 jul. 2016.

TODESCHINI, Edmilson. O controle do Tribunal de Contas sobre os atos da Administração Pública Municipal. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades (FMGC)**, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, p. 5-24, set./out. 2014.

TURNER, R. Anthony; SCHABRAM, Kira F. The Bases of Power Revisited: an interpersonal perceptions perspective. *Journal of Organizational Psychology*, North American Business Press, v.12.2012. Disponível em: http://www.na-businesspress.com/JOP/TurnerRA_Web12_1_.pdf. Acesso em: 25 set. 2016.

VAN LIEW, Fred. **The Justice Diary: An Inquiry into Justice in America**. Des Moines: Kikus Press, 2015.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 19. ed. São Paulo: Cultrix, 2004b.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2004a.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. São Paulo: Palas Athena, 2008.