

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO – FEAACS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

MARÍLIA COUTINHO SARAIVA

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

FORTALEZA

2012

MARÍLIA COUTINHO SARAIVA

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA

2012

MARÍLIA COUTINHO SARAIVA

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração de Empresas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. M^c. Eduardo Santos Ellery
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. M^a. Renata Albuquerque Lima
Universidade de Fortaleza (Unifor)

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me capacitou a realizar este trabalho e que me auxilia a alcançar meus objetivos.

À minha família, que colaborou de forma a viabilizar meus estudos, sempre me apoiando e oferecendo todo o aparato necessário.

À professora Cynara Monteiro Mariano, que disponibilizou seu tempo e todos os seus conhecimentos a respeito do tema, tendo uma grande participação para que eu pudesse concluir este trabalho.

Aos professores Eduardo Santos Ellery e Renata Albuquerque Lima, que se dispuseram a participar da banca examinadora desta monografia.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste sonho.

RESUMO

A importância da pesquisa sobre o tema “Controle da Administração Pública e os Tribunais de Contas” está em explicitar os pontos relevantes sobre o assunto dentro de uma interpretação sistemática da doutrina e do ordenamento jurídico. O que se pretende com este trabalho, em sentido amplo, é evidenciar o papel dos Tribunais de Contas, no pertinente ao controle externo da Administração Pública, desenvolvendo um estudo mais detalhado a fim de possibilitar maiores esclarecimentos em relação às competências e atribuições das Cortes de Contas diante do atual contexto brasileiro. Em sentido estrito, busca-se: apresentar um estudo sobre a Administração Pública e os princípios que a norteiam; abordar o controle da Administração Pública, em especial, o controle externo financeiro exercido pelos Tribunais de Contas; apresentar a perspectiva destes como instrumento de aprimoramento da gestão pública; e, finalmente, propor uma reflexão acerca da necessidade de conhecimento do funcionamento dos mecanismos de fiscalização à disposição da sociedade, de forma a contribuir para um efetivo controle e adequada gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle externo. Tribunais de Contas. Gestão Pública.

ABSTRACT

The relevance of researching on the topic "Control of Public Administration and Courts of Auditors" is about explaining the key points on the subject in a systematic interpretation of doctrine and juridical order. The aim of this research in a general sense is to highlight the role of the Courts of Auditors, related to the external control of Public Administration, developing a more detailed study in order to provide further explanation regarding the skills and powers of the Court of Auditors in the current Brazilian context. Strictly, it is intended: to present a study of the Public Administration and its principles; to approach the control of Public Administration, in particular the external financial control exercised by the Courts of Auditors; to show their perspective as a tool for improvement of the public management and finally to propose a reflection about the need to understand the behavior of the supervision mechanisms available to society, in order to contribute to an effective control and proper management of public resources.

Keywords: Public Administration. External Control. Courts of Auditors. Public Management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	09
1.1 Conceito.....	09
1.2 Organização estrutural.....	10
1.3 Regime jurídico administrativo.....	11
1.4 Princípios Administrativos.....	12
2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.1 Conceito e finalidade.....	17
2.2 Classificações.....	19
2.3 Espécies.....	25
3 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	29
3.1 Origem e breve histórico do Tribunal de Contas no Brasil.....	29
3.2 Organização, composição e natureza jurídica dos Tribunais de Contas.....	30
3.3 Competências e atribuições dos Tribunais de Contas.....	33
3.4 Funções dos Tribunais de Contas.....	40
4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.....	43
4.1 Tribunais de Contas e as auditorias operacionais.....	44
4.2 Tribunais de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	45
4.3 Tribunais de Contas e o controle social.....	47
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira é marcada por uma elevada carga tributária. No entanto, o retorno desses recursos em prol da coletividade é, muitas vezes, notadamente desproporcional, conforme se denota da grande desigualdade social existente no Brasil.

A aplicação dos recursos públicos é assunto de altíssima relevância e tem sido alvo de constantes preocupações, diante dos casos de corrupção - cada vez mais divulgados - relacionados à má utilização de tais recursos, os quais ocasionam descrença, por parte da população, nas instituições e agentes públicos.

É de conhecimento geral que em um Estado Democrático de Direito não deve haver abuso de poder e sujeição ao livre arbítrio dos agentes e poderes públicos. Muito pelo contrário, a Administração Pública também está sujeita à lei. Assim, apresenta extrema relevância o controle da Administração Pública e acompanhamento da atuação dos seus agentes.

O controle tem como objetivo assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios constitucionais e legais a que deve se submeter, além de representar um meio eficaz para garantir melhores resultados para a sociedade, com a otimização da aplicação dos recursos disponíveis.

Nesse contexto, surgem os Tribunais de Contas, cujo fundamento basilar é justamente fiscalizar a regular aplicação dos recursos públicos. Trata-se de mais uma ferramenta de vigilância da gestão da coisa pública, a serviço da sociedade, considerando que eles acompanham as práticas administrativas, evitando desperdícios e gastos desnecessários.

Dessa forma, no decorrer deste trabalho monográfico, responde-se a determinados questionamentos, tais como: como é exercido o controle da Administração Pública? Qual o papel dos Tribunais de Contas?

A justificativa para esta pesquisa está justamente em demonstrar a função dos Tribunais de Contas em relação ao controle da Administração Pública, desenvolvendo um estudo mais detalhado a fim de possibilitar maiores esclarecimentos em relação às competências e atribuições das Cortes de Contas, com o intuito de expô-las para a sociedade como um todo, que, em muitos casos, ainda sofre com a falta de conhecimento acerca do tema, o que pode contribuir para a ausência de fiscalização no que tange a eventuais irregularidades e ilegalidades.

Tem-se, então, como objetivo geral, analisar as atribuições dos Tribunais de Contas, no pertinente ao controle externo da Administração Pública. Mais especificamente, objetiva-se examinar o amparo legal e doutrinário para o controle da Administração Pública, assim como identificar se a atuação das Cortes de Contas é efetiva na defesa dos interesses e direitos dos administradores.

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses foram investigadas através de pesquisa bibliográfica e documental. No que tange à tipologia da pesquisa, segundo a utilização e abordagem dos resultados, é pura, visto não se considerar suficiente para alterar a realidade, em que pese objetivar contribuir para isso. A abordagem é qualitativa, uma vez que busca apreciar a realidade do tema de forma indutiva e não quantificável. Quanto aos objetivos, é descritiva, considerando que procura descrever, explicar, classificar, esclarecer o problema apresentado; e exploratória, tendo em vista que objetiva aprimorar as ideias por meio de informações sobre o tema em foco.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, será feito um estudo acerca da Administração Pública, abordando aspectos conceituais, sua organização e regime jurídico administrativo, bem como os princípios que a regem.

O segundo capítulo tratará do controle da Administração Pública. No pertinente ao mencionado assunto, serão apresentados o conceito e a finalidade, além das classificações mais usuais, ressaltando as principais características e particularidades das espécies de controle.

O terceiro capítulo, por sua vez, abordará o controle externo, dando ênfase à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida por ele. Será explicitada a organização, composição, estrutura e natureza dos Tribunais de Contas, assim como serão delineadas suas competências e atribuições.

No quarto capítulo, dar-se-á ênfase à perspectiva das Cortes de Contas como instrumento de aprimoramento da gestão pública, analisando o seu papel no atual cenário do controle externo no Brasil. Serão demonstradas as relações entre os Tribunais de Contas e as auditorias operacionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o controle social.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais, sintetizando as principais conclusões a respeito do presente estudo.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo da Administração Pública é primordial para o entendimento do funcionamento do controle externo, uma vez que este atua diretamente sobre seus limites, prerrogativas e princípios, conforme será explicitado no decorrer do presente estudo.

1.1 Conceito

A Administração Pública pode ser conceituada sob dois aspectos principais: o objetivo e o subjetivo.

Diógenes Gasparini (2009, p. 44) define a Administração Pública, no aspecto objetivo, também conhecido como material, como sendo o “complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas”.

Já no aspecto subjetivo ou formal, a Administração Pública pode ser entendida, de acordo com definição de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 10), como um “conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”.

Assim sendo, a Administração Pública pode ser tanto os sujeitos da função administrativa como a própria atividade administrativa.

Importante salientar que, nesse último caso, a expressão Administração Pública deve ser grafada com as iniciais minúsculas, conforme leciona Diógenes Gasparini (2009, p. 43-44): “Desse modo, se grafada em minúscula (administração pública), indica atividade administrativa ou função administrativa; se registrada em maiúsculas (Administração Pública), significa Estado”.

José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 10-11) explicita tal diferenciação ao discorrer acerca da aludida expressão: “Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar este sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública.”.

Hely Lopes Meirelles (2010, p. 65-66) consegue unir os dois aspectos, objetivo e subjetivo, e obter uma visão global da Administração Pública quando a define como sendo “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação

das necessidades coletivas”.

1.2 Organização estrutural

As atividades e funções administrativas são desempenhadas por estruturas organizacionais do aparelhamento estatal. Quanto às pessoas que o integram, a Administração Pública pode ser dividida em direta ou indireta.

O artigo 4º do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, com redação dada pela Lei nº. 7.596, de 10 de abril de 1987, a seguir transcrito, prevê a organização da Administração Pública Federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Dessa forma, é fundamental destacar que a Administração Pública direta é formada pelos órgãos públicos integrantes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que atuam de forma centralizada, enquanto que a Administração Pública indireta é composta de entidades autárquicas, fundacionais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que exercem a função administrativa descentralizadamente.

A autarquia pode ser definida como “pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”, de acordo com Fernanda Marinela (2011, p. 106).

A fundação pode ser desdobrada em fundações de direito público (criadas diretamente pela lei) ou de direito privado (cuja criação é autorizada por lei), sendo considerada a primeira uma modalidade ou espécie de autarquia e a segunda se posicionando

do mesmo modo que as sociedades de economia mista e empresas públicas, com personalidade jurídica de direito privado. Vale ressaltar que as entidades públicas fundacionais representam a personificação de um patrimônio para um desempenho de um fim determinado, sem fins lucrativos, principalmente relacionado a atividades sociais, culturais e assistenciais.

As empresas públicas e sociedades de economia mista, conjuntamente, são denominadas empresas estatais. Hely Lopes Meirelles (2010, p. 393) consegue abranger os principais aspectos da sociedade de economia mista, ao defini-la como:

[...] pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado. Revestem a forma das empresas particulares, admitem lucro e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizarem sua criação e funcionamento. São entidades que integram a Administração indireta do Estado, como instrumentos de descentralização de seus serviços (em sentido amplo: serviços, obras, atividades) [...]

A empresa pública, por sua vez, na visão de Marçal Justen Filho (2006, p. 125), pode ser entendida como “ [...] pessoa jurídica de direito privado, dotada de forma societária, cujo capital é de titularidade de pessoas de direito público e cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou a prestação de serviço público”.

1.3 Regime jurídico administrativo

No pertinente ao regime jurídico, a Administração Pública pode se submeter ao regime público ou ao privado, de acordo, geralmente, com previsão da lei ou da Constituição Federal.

Vale, por oportuno, ressaltar que, quando a Administração Pública se submete ao regime privado, tal submissão não acontece em sua integralidade, visto que ela se enquadra em um regime híbrido, no qual as normas de direito privado sofrem derrogação por normas de direito público. Nesse sentido, segue lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 61, grifo original):

O que é importante salientar é que, quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público. Mas nunca se despe de determinados **privilégios** [...] e sempre se submete a **restrições** concernentes à competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade. Outras vezes, mesmo utilizando o direito privado, a Administração conserva algumas de suas prerrogativas, que derrogam parcialmente o direito comum, na medida necessária para adequar o **meio** utilizado ao **fim** público a cuja consecução se vincula por lei.

A necessidade de satisfação do interesse público leva a Administração Pública a usufruir de alguns privilégios e prerrogativas, mas por outro lado, impõe restrições e limites, como, por exemplo, a observância da finalidade pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 63, grifo original) corrobora com esse entendimento:

Ao mesmo tempo em que as **prerrogativas** colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as **restrições** a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração.

Tais prerrogativas e restrições são expressas sob a forma de princípios que informam, em especial, o Direito Administrativo.

1.4 Princípios Administrativos

Os princípios da Administração Pública estão, em parte, contidos explicitamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que prevê que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Além desses princípios expressos pela Constituição Federal, a Administração Pública também é regida por princípios implícitos no ordenamento jurídico brasileiro, os quais também devem ser rigorosamente observados.

Ademais, há os princípios enumerados pelo artigo 2º da Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que assim prevê: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica,

interesse público e eficiência”.

É sabido que os princípios, normas jurídicas bastante prestigiadas e enaltecidas nos últimos anos, são verdadeiros alicerces do ordenamento jurídico, bem como do presente estudo, motivo pelo qual os principais princípios que norteiam a Administração Pública serão explicitados de forma individualizada.

1.4.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade significa que a Administração Pública só pode agir na conformidade da lei, não podendo atuar fora dos seus limites.

O referido princípio é de fundamental importância, uma vez que, ao estabelecer os limites da atuação administrativa, implica garantia que os indivíduos têm para analisar se as leis estão sendo realmente obedecidas e cumpridas. Em caso negativo, traz a possibilidade de anulação e invalidação dos atos dos agentes públicos. Isso desmistifica a ideia exarcebada e errônea que os agentes públicos podem agir a seu bel-prazer.

1.4.2 Princípio da impessoalidade

Segundo o princípio da impessoalidade, a Administração Pública, na realização de suas atribuições, não pode prejudicar ou privilegiar determinada pessoa, posto que a atividade administrativa é destinada a todos os indivíduos, tendo em vista que o interesse público é a sua essência.

Há outra interpretação desse princípio, manifestada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 68), no sentido de que os atos e provimentos administrativos são imputados ao órgão ou entidade administrativa, e não, ao agente que os pratica.

1.4.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade impõe que a conduta do administrador deve ser pautada nos ditames da ética e nos preceitos morais. Destaca-se a existência de instrumentos de combate contra as condutas que não seguem esse preceito, tais como as sanções aplicáveis a atos de improbidade administrativa, a ação popular e a ação civil pública, entre outros.

1.4.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade indica que a Administração deve dar ampla divulgação dos atos que pratica, para que seja propiciado aos cidadãos o controle da conduta dos agentes públicos, com exceção dos casos que possam ameaçar a segurança da sociedade ou do Estado,

os quais são sigilosos, segundo previsão do artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e alguns julgamentos, nos quais há a necessidade de proteção à intimidade das partes, nos termos do artigo 93, IX, da CF/88.

1.4.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 98) “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 84, grifo original) foi categórica ao explicar:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Assim sendo, o referido princípio busca, em ambos os aspectos abordados, o máximo de satisfatoriedade e rendimento no desempenho da atividade administrativa.

1.4.6 Princípio da finalidade

Segundo o princípio da finalidade, a Administração Pública, em sua atuação, deve obedecer à finalidade própria das leis, qual seja o interesse público, assim como à finalidade específica de cada lei. Caso contrário, haverá desvio de finalidade, também conhecido como desvio de poder.

1.4.7 Princípio da motivação

O princípio da motivação enuncia que a Administração tem o dever de justificar seus atos, indicando os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 82) ressalta:

Ele [o princípio da motivação] está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

Ademais, é importante salientar que o princípio que ora se trata é de fundamental

importância, uma vez que, ao possibilitar a exposição da fundamentação das decisões, torna-se instrumento pelo qual os cidadãos podem verificar se os outros princípios estão sendo atendidos. Por outro lado, a falta de motivação aumenta as chances de ocorrência de abuso de poder, uma vez que dificulta o aferimento das razões que conduziram o agente público à prática do ato.

1.4.8 Princípio da razoabilidade

O princípio da razoabilidade, em linhas gerais, preceitua que o administrador público tem a obrigação de agir de acordo com o senso comum, em conformidade com as condutas comumente adotadas na Administração Pública. Diógenes Gasparini (2009, p. 25) foi magnífico ao resumir tal princípio: “Em suma: nada que esteja fora do razoável, do sensato, do normal, é permitido ao agente público, mesmo quando atua no exercício de competência discricionária”.

1.4.9 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, inserido no contexto do princípio da razoabilidade, determina que os meios utilizados pela Administração devem ser compatibilizados com os fins que ela tem que alcançar, sob pena de configurar-se o abuso de poder.

1.4.10 Princípio da ampla defesa

De acordo com o princípio da ampla defesa, devem ser asseguradas todas as condições para que a defesa do litigante possa ser ampla e justa, consagrando-se, assim, a exigência de um processo administrativo formal regular, ou seja, a observância do devido processo legal, consoante entendimento de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 99).

1.4.11 Princípio do contraditório

O princípio do contraditório, apesar de ser bastante confundido com a ampla defesa, diferencia-se desta, porquanto assegura o direito de o interessado tomar conhecimento de todos os termos do processo, seja ele administrativo ou judicial, proporcionando, assim, o exercício do seu direito de defesa.

1.4.12 Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica, também denominado princípio da estabilidade das relações jurídicas, visa a proteger as relações jurídicas já consolidadas, bem como a

assegurar a estabilidade das relações futuras, a qual pode ser prejudicada com alterações supervenientes, como no caso de uma aplicação retroativa de nova interpretação, o que, de acordo com os ditames desse princípio, é vedado.

1.4.13 Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, princípio basilar da Administração Pública, enuncia que o direito da coletividade se sobrepõe ao do particular, quando houver confronto entre eles.

Entretanto, há de se ressaltar que a aludida supremacia não pode ser utilizada para justificar decisões arbitrárias ou eivadas de interesses meramente pessoais.

Ressalta-se que o interesse público é a finalidade maior da Administração Pública, a qual atua em nome do povo, titular do patrimônio público. Por tal razão, a referida atuação deve ser pautada pela indisponibilidade do interesse público, assim como atender aos demais princípios mencionados. O ordenamento jurídico prevê, como forma de garantia ao efetivo atendimento a eles, mecanismos de controle, como demonstrar-se-á no próximo capítulo.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Conceito e finalidade

O controle da Administração Pública pode ser definido como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”, conforme conceituado por José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 863).

Nesse sentido, é o conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 736):

Poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Assim, o controle visa corrigir e fiscalizar a atuação da Administração Pública para garantir o interesse da coletividade. É o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 735):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ressalta-se que o controle pode ser caracterizado como um poder-dever, de acordo com Phillip Gil França (2007, p. 168):

O poder de controle é ao mesmo tempo um dever, considerando a obrigatoriedade que implica seu exercício e sua natureza integradora a uma função estatal, de conteúdo jurídico. É um poder-dever estruturado sobre a idéia de tutela, cuidado e salvaguarda da ordem jurídica, que adquire uma importância fundamental dentro do Estado delineado pelo constitucionalismo moderno.

Além disso, destaca-se que o controle pode abranger dois sentidos diversos, conforme Marçal Justen Filho (2006, p. 745):

“Pode-se falar em controle-fiscalização para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, verificando o cumprimento dos requisitos necessários e realização dos fins adequados.

Mas também pode haver controle-orientação, o que significa a possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá”.

Ademais, convém mencionar que o controle do Estado pode ser exercido sob duas formas distintas: controle político e controle administrativo. Aquele se relaciona à estabilização dos poderes políticos e ao sistema de freios e contrapesos, tendo por objetivo a preservação e o equilíbrio das instituições democráticas do país; enquanto que este, o qual é objeto do presente estudo, consoma-se de vários modos, sendo direcionado às instituições administrativas, no pertinente à função administrativa, segundo lição de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 861-862).

É importante ressaltar que o controle não se restringe apenas ao Poder Executivo, abrangendo ainda o Legislativo e o Judiciário, quando exercerem, atipicamente, atividades administrativas. Sendo assim, os três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário – sofrem controle. Nessa linha de raciocínio, segue ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 735):

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os demais poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública em sentido amplo.

Dessa forma, o Legislativo, cuja função típica é legiferante, pode exercer atipicamente atividade administrativa, ao dispor sobre sua organização interna, por exemplo. Realiza, ainda, atividade jurisdicional, como na hipótese em que o Senado Federal julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, prevista na CF/88 (art. 52, inciso I).

Do mesmo modo, o Poder Judiciário, que tem por atividade típica a jurisdicional, pode exercer funções atípicas de natureza administrativa e legislativa, como nas situações em que concede licença e férias aos seus magistrados e serventuários (art. 96, inciso I, alínea “f” da CF/88) e quando elabora o regimento interno dos seus tribunais (art. 96, inciso I, alínea “a” da CF/88), respectivamente.

Já o Poder Executivo, o qual tipicamente administra a coisa pública, pode atipicamente legislar e julgar, a exemplo, na devida ordem, da adoção pelo Presidente da República de medida provisória com força de lei (art. 62 da CF/88) e da apreciação de defesas e recursos administrativos.

Portanto, pode-se afirmar que o controle alcança todos os atos relativos à função e atividade administrativa.

2.2 Classificações

Denota-se que o controle se estende por toda a Administração e pode se dar por variadas formas. A seguir serão apresentadas as principais classificações abordadas pelos doutrinadores.

2.2.1 Quanto à extensão do controle

Quanto à extensão do controle, pode ser classificado em controle interno e externo, a partir da perspectiva de quem exerce o controle.

Controle interno é o controle que a Administração exerce internamente sobre os próprios atos. É exercido por cada poder sobre sua própria atividade administrativa, com amparo no poder-dever de autotutela. Hely Lopes Meirelles (2010, p. 699, grifo original) assevera que:

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado *interno*, como *interno* será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

O sistema de controle interno está previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 (CF), a seguir transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. [grifo nosso]

Destaca-se que o art. 74 torna clarividente que cada um dos poderes terá um sistema de controle interno, os quais atuarão de forma integrada. Além disso, os responsáveis pelo controle interno, caso tomem ciência de qualquer irregularidade e não representem contra o fato diante do Tribunal de Contas serão considerados responsáveis solidários, conforme previsão do §1º do referido artigo.

O controle externo, por sua vez, é aquele exercido por um poder ou órgão diverso ao que praticou o ato. José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 865) explana a respeito:

Ocorre o controle externo quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. É o controle externo que dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes, como impõe o art. 2º da CF. Por envolver aspectos que de alguma forma atenuam a independência entre eles, esse tipo de controle está normalmente contemplado na Constituição. É o caso do controle do Judiciários sobre atos do Executivo em ações judiciais. Ou do Tribunal de Contas sobre atos do Executivo e do Judiciário.

O art. 71 da CF traz previsão acerca do controle externo, o qual deve ser visto sob ótica diversa à ora tratada, de forma mais restrita. Tal dispositivo prevê que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, enumerando as competências, o que será mais bem explicitado no próximo capítulo.

Quanto ao controle que a Administração Direta exerce sobre a Indireta, há controvérsias quanto à sua classificação em interno ou externo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 737) defende que tal controle é externo, enquanto que Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 937) argumenta que é controle interno exterior.

Vale, por oportuno, ressaltar que pode ser considerado como externo também o controle popular, tratado adiante e previsto, dentre outros dispositivos, no art. 31, §3º, da CF, o qual determina que as contas do Município devem ficar, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação. O mencionado controle envolve, ainda, o direito de petição aos poderes públicos e a ação popular, por exemplo.

2.2.2 *Quanto à natureza do controle*

O controle, no pertinente ao aspecto controlado, pode ser de legalidade ou de mérito.

Controle de legalidade é aquele em que se verifica a conformidade da conduta ou ato administrativo em relação à legislação vigente. No entanto, “por *legalidade* ou *legitimidade* deve-se entender não só o atendimento de normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado”, de acordo com observação de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 701, grifo original).

Sendo assim, nesse tipo de controle, é verificado o atendimento a todos os preceitos e princípios do ordenamento jurídico.

Já o controle de mérito analisa aspectos de conveniência e oportunidade. Nesse diapasão, Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1090) enfatiza que “por meio do controle de mérito se busca identificar as razões de conveniência e de oportunidade que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato discricionário, e se esses requisitos ainda se mantêm”.

É relevante destacar que “o primeiro pode ser exercido pelos três Poderes; o segundo cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo”, conforme assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 737).

Dessa forma, denota-se que o controle de mérito não cabe ao Judiciário, embora haja uma corrente, por parte da doutrina e tribunais, no intuito de defender o cabimento do controle de discricionariedade. De acordo com Alexandre de Moraes (2005, p. 141), por exemplo, é possível o referido controle:

[...] o controle jurisdicional da discricionariedade do ato administrativo, apesar de excepcional e respeitando-se os atos eminentemente políticos, poderá ser realizado com a finalidade de evitar arbitrariedade e abuso do Poder Público, buscando, sempre, a efetividade dos princípios e preceitos constitucionais da Administração Pública.

Atualmente, não obstante haver a necessidade de o controle jurisdicional respeitar a discricionariedade administrativa, há uma tendência de ampliação do controle jurisdicional nesse sentido. Odete Medauar (1993, p. 148) disserta a respeito dessa nova postura doutrinária:

[...] Menciona-se classicamente que ao Judiciário descabe o exame do mérito dos atos administrativos. Em obras contemporâneas sobre poder discricionário, aponta-se a tendência a considerar que o contraponto legalidade-mérito encontra-se atenuado no momento presente, pela amplitude dos parâmetros do exercício do poder discricionário e pela consideração de bases mais amplas da legalidade.

Defende-se, por exemplo, a possibilidade da análise da existência ou da legitimidade dos motivos, no intuito de coibir eventuais desvios de poder. O administrador deve obedecer às regras e aos princípios de Direito, tais como a supremacia do interesse

público sobre o particular e o princípio da finalidade. É o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 979):

Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que he assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária.
[...] Tanto como no exame dos motivos, também na perquirição da finalidade o Judiciário comparece a fim de controlar a legitimidade da atuação administrativa.

Dessa forma, pode-se afirmar que, no controle jurisdicional de mérito, quando houver afronta aos referidos princípios e deixar de ser um ato legítimo, não há desrespeito ao princípio constitucional da independência dos poderes do Estado, presente no art. 2º da CF/88. Nesse sentido, é bastante elucidativa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 992):

É, pois, precisamente em casos que comportam discricção administrativa que o socorro do Judiciário ganha foros de remédio mais valioso, mais ambicionado e mais necessário para os jurisdicionados, já que a pronúncia representa a garantia última para contenção do administrador dentro dos limites de liberdade efetivamente conferidos pelo sistema normativo.

Finalmente, este proceder do Judiciário não elimina a discricionariade e nem pode fazê-lo, pena de agravo à própria lei. Deveras: à perquirição judicial nunca assistirá ir além dos limites de significação objetivamente desentranháveis da norma legal, conquanto valendo-se desassombradamente das vias mencionadas.

O campo de apreciação meramente subjetiva – seja por conter-se no interior das significações efetivamente possíveis de um conceito legal fluido e impreciso, seja por dizer com a simples conveniência ou oportunidade de um ato – permanece exclusivo do administrador e indevassável pelo juiz, sem o quê haveria substituição de um pelo outro, a dizer, invasão de funções que se poria às testilhas com o próprio princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Lei Maior.

Nesse diapasão, a jurisprudência brasileira, inclusive o Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem se mostrado favorável à ampliação quanto à extensão de tal controle, conforme se infere das seguintes decisões:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. 1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei. **2. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.** 3. O Ministério Público não logrou demonstrar os meios para a realização da obrigação de fazer pleiteada. 4. Recurso especial improvido. (destaques inovados) (STJ, REsp 510259/SP. Rel. Min. ELIANA CALMON. 2ª Turma. Julgado em 24/08/2005. Publicado no **Diário de Justiça** em 19/09/2005)

O próprio Supremo Tribunal Federal já declarou que “vai à análise do mérito do ato administrativo”, no RMS 24.699/DF, com a seguinte ementa:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PODER DISCIPLINAR. LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. ATO DE IMPROBIDADE. 1. Servidor do DNER demitido por ato de improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com base no art. 11, caput, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 e art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90. 2. A autoridade administrativa está autorizada a praticar atos discricionários apenas quando norma jurídica válida expressamente a ela atribuir essa livre atuação. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de "conceitos indeterminados" estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração. 3. Processo disciplinar, no qual se discutiu a ocorrência de desídia -- - art. 117, inciso XV da Lei n. 8.112/90. Aplicação da penalidade, com fundamento em preceito diverso do indicado pela comissão de inquérito. A capitulação do ilícito administrativo não pode ser aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa. De outra parte, o motivo apresentado afigurou-se inválido em face das provas coligidas aos autos. 4. Ato de improbidade: a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92 não incumbe à Administração, eis que privativa do Poder Judiciário. Verificada a prática de atos de improbidade no âmbito administrativo, caberia representação ao Ministério Público para ajuizamento da competente ação, não a aplicação da pena de demissão. Recurso ordinário provido. (STF, RMS 24699/DF. Rel. Min. EROS GRAU. 1ª Turma. Julgado em 30/11/2004. Publicado no **Diário de Justiça** em 01/07/2005)

O Relator Ministro Eros Grau, em seu voto, traz uma lição bastante esclarecedora acerca do controle jurisdicional dos atos administrativos:

Nesse sentido, o Poder Judiciário vai à análise do mérito do ato administrativo, inclusive fazendo atuar as pautas da proporcionalidade e da razoabilidade, que não são princípios, mas sim critérios de aplicação do direito, ponderados no momento das normas de decisão. [...] O fato porém é que, nesse exame do mérito do ato, entre outros parâmetros de análise de que para tanto se vale, o Judiciário não apenas examina a proporção que marca a relação entre meios e fins do ato, mas também aquela que se manifesta na relação entre o ato e seus motivos, tal e qual declarados na motivação.

Assim, há o entendimento no sentido de defender a possibilidade do controle jurisdicional da discricionariedade do ato administrativo de forma limitada.

2.2.3 Quanto ao fundamento utilizado

Quanto ao fundamento utilizado, os controles podem ser divididos em controle por subordinação (ou hierárquico) e controle por vinculação (ou finalístico).

O controle por subordinação é decorrente do escalonamento vertical e das relações de subordinação no âmbito de um mesmo poder, instituição ou órgão. Segundo Hely Lopes

Meirelles (2010, p. 698-699), o mencionado controle “pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis”.

Por outro lado, no controle por vinculação, não há subordinação, apenas vinculação administrativa. Nesse caso, conforme José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 867), “o poder de fiscalização e de revisão é atribuído a uma pessoa e se exerce sobre os atos praticados por pessoas diversa”.

No referido controle, é verificado se as finalidades do ente estão sendo atendidas. Hely Lopes Meirelles (2010, p. 699) complementa:

É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada.

É o que ocorre na relação entre a Administração Pública Direta e Indireta, que é caracterizada pela vinculação (e não pela subordinação). As entidades da Administração Indireta são vinculadas aos órgãos da Direta, com o objetivo principal de possibilitar a verificação dos resultados e a eficiência da gestão, além da harmonização das atividades com a programação do Governo, não significando que os entes da primeira estejam hierarquicamente subordinados à segunda. Portanto, pode-se afirmar que, na descentralização administrativa, não há subordinação hierárquica.

2.2.4 Quanto à oportunidade

Esta classificação se refere ao momento em que é exercido, podendo ser prévio, concomitante ou posterior.

O controle prévio é feito de forma preventiva, com o intuito de coibir ou impedir a prática de ato ilegal ou inconveniente ao interesse público. Assim, é realizado antes de a conduta se consumar. A Constituição Federal prevê inúmeras situações do referido controle, como quando sujeita à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas determinando atos do Poder Executivo (art. 49, incisos II, III, XV, XVI e XVII e art. 52, incisos III, IV e V).

O concomitante, por sua vez, é exercido simultaneamente à realização da atividade, permitindo tanto o controle preventivo como o repressivo; enquanto que o posterior examina os atos já realizados, com o objetivo de confirmá-los ou corrigi-los. Este pode ser

exemplificado pelo julgamento das contas dos administradores públicos (art. 1º, inciso I da Lei Orgânica do TCU) e, ainda, pelos atos de revogação e convalidação, por exemplo; enquanto que aquele pelo acompanhamento da arrecadação da receita pelo TCU (art. 1º, inciso IV da Lei Orgânica do TCU).

2.2.5 Quanto ao órgão executor

Trata-se de importante classificação, uma vez que considera a natureza dos organismos controladores, podendo ser classificado em legislativo, jurisdicional, administrativo e social (ou popular).

A seguir, serão delineadas as principais características e particularidades das referidas espécies de controle.

2.3 Espécies

O controle da Administração Pública pode ser exercido pelo povo ou pelos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, conforme explicitado adiante.

2.3.1 Controle social

O controle social é exercido pelos cidadãos e pela sociedade em geral. É realizado no intuito de acompanhar o desempenho da Administração e identificar irregularidades na sua atuação sobre a coisa pública.

A CF/88 traz previsão do mecanismo de controle popular em diversos pontos, como no §2º do art. 74, o qual estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Outra possibilidade do exercício do mencionado controle é o que preconiza o §3º do Art. 31 da CF: “As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Ademais, o exercício de tal controle pode ocorrer por meio das ouvidorias dos Tribunais, que estão disponíveis para o recebimento de denúncias de quaisquer irregularidades detectadas por pessoas alheias ao funcionamento da Corte de Contas.

Além disso, a CF/88 concedeu aos cidadãos vários remédios contra atos ilegais ou

arbitrários da Administração Pública, como a possibilidade de impetrar mandado de segurança, *habeas data* e *habeas corpus*, bem como garantiu, dentre outros, o direito à divulgação oficial dos atos administrativos.

O controle popular é fundamental para dar efetividade à democracia brasileira e garantir transparência, de acordo com lição de Marçal Justen Filho (2006, p. 746):

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instrumento jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental.

Não obstante o avanço da democracia participativa nos últimos anos, observa-se que ainda há entraves ao controle social, como a falta de acesso à informação, a burocracia e a insuficiente compreensão do significado e das possibilidades da cidadania.

2.3.2 *Controle administrativo*

O controle administrativo é o exercido pelos órgãos administrativos, no exercício da função dessa natureza.

Ressalta-se que há controle administrativo em todos os poderes, e não somente no Executivo. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 868) afirma que:

Controle administrativo é o exercido pelo Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário para o fim de confirmar, rever ou alterar condutas internas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência para a Administração.

É decorrente do poder de autotutela, o qual permite à Administração rever os próprios atos quando inoportunos, ilegais ou inconvenientes. O Supremo Tribunal Federal inclusive editou duas súmulas nesse sentido: a Súmula nº 346, que prevê que “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, bem como a Súmula nº 473, com a seguinte redação:

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

Vale destacar que, na Administração Indireta, deve ser exercido nos limites estabelecidos em lei, sob pena de ofender a autonomia dessas entidades.

2.3.3 Controle jurisdicional

O controle jurisdicional se refere ao exercício da função típica - atividade judicante - do Poder Judiciário sobre todos os órgãos e Poderes. Tem como base o comando do inciso XXXV do art. 5^a da CF, o qual garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 928) realça a relevância desse controle em elucidativa lição:

A origem do controle é o Poder Judiciário. No sistema de equilíbrio de Poderes, o Judiciário assume a relevante missão de examinar a legalidade e a constitucionalidade de atos e leis. É o Poder jurídico por excelência, sempre distanciado dos interesses políticos que figuram frequentemente no Executivo e no Legislativo.

A importância do controle judicial, convém que se diga, é mais destacada se levarmos em conta os direitos e garantias fundamentais, estatuídos na Constituição. O Judiciário, por ser um Poder equidistante do interesse das pessoas públicas e privadas, assegura sempre um julgamento em que o único fator de motivação é a lei ou a Constituição. Assim, quando o Legislativo e o Executivo se desprendem de seus parâmetros e ofendem tais direitos do indivíduo ou da coletividade, é o controle judicial que vai restaurar a situação de legitimidade, sem que o mais humilde indivíduo se veja prejudicado pelo todo-poderoso Estado.

Dessa forma, o Poder Judiciário controla a legitimidade da atuação administrativa, anulando suas condutas ilegítimas, bem como a compelindo àquelas que seriam obrigatórias e, caso necessário, condenando-a a indenizar os prejudicados.

É importante ressaltar que, dentre as medidas judiciais utilizadas para correção da mencionada atuação, existem algumas ações específicas de controle da Administração Pública: *Habeas Corpus*, *Habeas Data*, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Ação Popular, Ação Civil Pública e a Ação direta de Inconstitucionalidade. São instrumentos postos à disposição da sociedade para se contrapor à administração, na hipótese de atos ou omissões do administrador ou autoridade pública, por exemplo.

Convém mencionar que há, além das mencionadas ações e remédios constitucionais, diversos mecanismos de controle judicial da Administração, tais como ações ordinárias, de natureza declaratória ou condenatória, a exemplo da ação de reintegração de posse ou da ação expropriatória.

2.3.4 Controle legislativo

O controle legislativo, também denominado de controle parlamentar, é “a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública sob os

critérios político e financeiro”, segundo definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 918). Assim, o referido controle pode ter natureza política ou financeira.

O controle político está previsto na Constituição Federal, com competências exclusivas dos órgãos do Poder Legislativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 919) complementa: “A característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão do Poder Legislativo sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário”

Nessa linha de raciocínio, é a lição de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 736):

Controle legislativo ou parlamentar é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas, Câmara de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo, na dupla linha de legalidade e da conveniência pública, pelo quê caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

Há vários exemplos desse controle previstos na Constituição Federal, dentre eles: a sustação, pelo Congresso Nacional, dos atos normativos do Poder Executivo, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, inciso V); a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, §3º) e a convocação pessoal de Ministro de Estado pela Câmara dos Deputados, Senado Federal ou suas respectivas comissões, para prestar informações sobre determinado assunto (art. 50, *caput*).

O controle financeiro, por sua vez, é aquele realizado pelo Poder Legislativo em relação aos Poderes Executivo e Judiciário, assim como sobre a sua própria administração, no que tange ao trato dos recursos públicos.

A Constituição estabelece duas formas de controle financeiro: controle interno - realizado pelos sistemas de controle interno de cada Poder - e externo, o qual é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio dos Tribunais de Contas, por meio da fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial, conforme será delineado no próximo capítulo.

3 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme explicitado anteriormente, o controle exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas é um tipo de controle financeiro realizado externamente, o qual se configura como espécie de controle legislativo.

É primordial analisar a organização, composição, estrutura e natureza da Corte de Contas para proceder a análise do controle externo exercido pelos referidos Tribunais.

3.1 Origem e breve histórico do Tribunal de Contas no Brasil

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado no início da República pelo Decreto nº. 966-A, de 7 de novembro de 1890, cuja iniciativa foi do Ministro Ruy Barbosa. Entretanto, somente foi instalado definitivamente em 17 de janeiro de 1983, época em que Serzedello Corrêa ocupava o cargo de Ministro da Fazenda, no Governo de Floriano Peixoto. Posteriormente, foram criados os Tribunais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A exposição de motivos do mencionado decreto, assim conceituava o Tribunal de Contas:

[...] corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais do organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

A Constituição de 1891 tornou o TCU instituição de *status* constitucional, prevendo-o em seu art. 89, com a finalidade de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade”. No entanto, somente a Constituição do ano de 1946 - nos artigos 76 e 77 - trouxe o Tribunal de Contas com a configuração atual de órgão auxiliar do Poder Legislativo.

É importante ressaltar que a Constituição vigente (1988) trouxe inovações significativas no pertinente ao controle da Administração Pública, especialmente no que se refere ao universo de competências e atribuições das Cortes de Contas, conforme será explicitado posteriormente.

3.2 Organização, composição e natureza jurídica dos Tribunais de Contas

O TCU tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros, de acordo com o art. 6º do seu Regimento Interno (RITCU). Sua composição está definida no art. 73 da Constituição Federal, o qual estabelece, em seu §1º, que deve ser integrado por nove Ministros, nomeados dentre os brasileiros que preencham os seguintes requisitos de investidura: (i) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; (ii) idoneidade moral e reputação ilibada; (iii) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e (iv) mais de dez anos de efetivo exercício de função ou atividade que exija os conhecimentos mencionados no requisito anterior.

Ressalta-se que serão escolhidos da seguinte maneira: dois terços pelo Congresso Nacional; e um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, de acordo com o §1º do art. 73 da CF/88. Odete Medauar (1993, p. 144) traz uma crítica acerca da mencionada escolha: “A escolha da maioria dos componentes pelo Poder Legislativo guarda lógica, pois o controle externo cabe a esse poder. No entanto, oferece o risco de repetição de práticas de escolha de políticos pouco interessados na função de controle”.

Convém mencionar que, segundo o art. 73, §3º, da CF, “os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ”. Assim sendo, os Ministros do Tribunal de Contas da União são equiparados constitucionalmente aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Não obstante o caput do art. 73 prever que o TCU é integrado por nove Ministros, convém ressaltar que é composto, além dos referidos Ministros, por auditores, por representantes do Ministério Público e pelo corpo técnico de servidores, no qual estão incluídos os analistas de controle externo.

Observa-se que os Tribunais são organizados em colegiados. No caso do Brasil, os nove Ministros do TCU são separados em duas câmaras de quatro ministros cada e uma sessão plenária com sua totalidade. O RITCU, em seu art. 7º, assim determina: “São órgãos do Tribunal o Plenário, a Primeira e a Segunda câmaras, o Presidente, as comissões, de caráter permanente ou temporário, que colaborarão no desempenho de suas atribuições”.

É importante destacar que as normas constitucionais referentes ao TCU “aplicam-

se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”, conforme dispõe o art. 75 da CF/88.

A Constituição Federal prevê, ainda, no parágrafo único do referido artigo, que as “Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Atualmente existem 34 Tribunais de Contas no Brasil. Na esfera federal, há o Tribunal de Contas da União, ao qual compete as contas da União. No âmbito distrital, há o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), ao qual incumbe as contas do Distrito Federal. Na esfera estadual, existem 26 Tribunais de Contas do Estado (TCE), sendo um para cada Estado da federação, cuja competência são as contas do Estado e dos seus Municípios, salvo, quanto a estes, se houver Tribunal de Contas dos Municípios ou Tribunal de Contas do Município. Há, na esfera estadual, ainda, 4 Tribunais de Contas dos Municípios - Ceará, Bahia, Goiás e Pará -, aos quais compete as contas dos Municípios do respectivo Estado. Existem 2 Tribunais de Contas do Município, nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo, cuja competência são as contas do respectivo Município.

Dessa forma, nos Estados, podem ocorrer três situações diversas. No primeiro caso, o Estado possui apenas um TCE (órgão estadual), que fiscaliza as contas do Estado, assim como de todos os Municípios. Na segunda hipótese, há um TCE e um Tribunal de Contas dos Municípios (no plural), o qual também é órgão estadual. Nessa situação, o TCE fiscaliza as contas na esfera estadual e o Tribunal de Contas dos Municípios as contas de todos os Municípios. No último caso, o Estado possui um TCE e sua capital possui um Tribunal de Contas do Município. Diferente da hipótese anterior, o TCE fiscaliza as contas na esfera estadual e as contas de todos os Municípios, exceto as da capital, que possui Tribunal próprio.

Vale destacar que “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”, segundo estabelece o art. 31, §4º, da CF. Os Tribunais de Contas Municipais do Rio de Janeiro e São Paulo já existiam antes da promulgação da Constituição de 1988 e foram mantidos. Entretanto, observa-se que não se pode mais criar órgãos de contas municipais, sendo cabível apenas a criação de Tribunais de Contas dos Municípios, que, conforme afirmado anteriormente, são órgãos estaduais.

É essencial ressaltar que não existe qualquer relação de subordinação entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

Observa-se que o TCU não está enquadrado administrativamente em poder algum, conforme entendimento predominante da doutrina, divulgado inclusive pelo próprio TCU, em seu portal na *Internet*:

A vinculação do Tribunal de Contas da União a um dos Poderes da República não é tema pacífico no mundo jurídico. Há, na doutrina, posicionamentos diversos.

Alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional entendem que o art. 71 da Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo.

Outros afirmam que o TCU não pertence a nenhum dos Poderes. Entendem tratar-se de um órgão independente e autônomo, assim como o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina.

Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o TCU um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Dessa forma, o TCU não é considerado um órgão do Poder Legislativo, não havendo hierarquia entre tal instituição e o referido poder. Assim, “Ao dispor que o controle externo será realizado com o auxílio do TCU, a Constituição Federal não indica a existência de subordinação, mas de que este é o caminho para o exercício do controle externo”, segundo posicionamento de Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1120). Nesse sentido, Phillip Gil França complementa:

Possui atribuição que o caracterizam como ente controlador da administração dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, deste modo, em que pese seu vínculo ao Poder Legislativo, não se observa qualquer hierarquia na relação com essa Função do Estado, em virtude da natureza de fiscalização imparcial de suas atividades.

Portanto, pode-se afirmar que o TCU é órgão administrativo, independente e autônomo da estrutura do Legislativo, embora auxilie tal poder.

Convém mencionar que, segundo a corrente doutrinária majoritária, as decisões dos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa e não fazem coisa julgada, a exemplo do entendimento de Valdecir Fernandes Pascoal (2006, p. 128, grifos originais):

Não obstante os respeitáveis argumentos, o fato é que a MAIOR PARTE da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais Superiores confere NATUREZA ADMINISTRATIVA às decisões do Tribunal de Contas. A base da conclusão está em que o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da regra insculpida no citado artigo 5º, XXXV, da Lei Maior, adotou o sistema de jurisdição una, também chamado de *monopólio da tutela jurisdicional pelo Poder Judiciário*, de sorte que as decisões administrativas dos Tribunais de Contas, enquanto atos administrativos, estão sujeitas ao controle jurisdicional. O entendimento dominante é que não existe no Brasil o chamado contencioso administrativo. Neste sentido, são os posicionamentos, dentre outros, de José Cretella Júnior, José Afonso da Silva, Odete Medauar.

A apreciação pelo Judiciário das referidas decisões apresenta relevância para a sociedade, conforme assevera Michel Mascarenhas (2011, p. 288-289):

É exatamente isso o que se espera dos poderes públicos, tanto dos órgãos administrativos quanto dos judiciais: o respeito à lei e aos novos ditames constitucionais. A proteção aos direitos individuais e de personalidade, a nova visão da democracia e o entendimento da república, e a busca constante de um equilíbrio entre os interesses individuais e o interesse público, são aspectos que delinham a nova ordem constitucional. Além disso, a valorização institucional do Estado e a consciência de seu reflexo positivo na sociedade contemporânea estabelecem mudanças no modo de lidar com o direito, especialmente em relação à hermenêutica correspondente e a sua aplicação. Defender o controle do judiciário sobre os provimentos dos tribunais de contas não significa buscar a impunidade. O objetivo é de apenas não permitir que agressões indevidas da órbita pessoal dos envolvidos sejam perpetuadas na sociedade, o que ocasionaria uma sensação generalizada de insegurança e de injustiças.

Ademais, quanto à eficácia das decisões do Tribunal de Contas, destaca-se que, caso resultarem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, segundo prevê o art. 71, §3º, da CF/88. Valdecir Fernandes Pascoal (2006, p. 130) esclarece tal dispositivo:

Ter a eficácia de título executivo significa que o erário-credor do título, o erário que a partir da decisão do Tribunal de Contas tem o direito de receber determinada quantia proveniente de dano ao erário ou multa aplicada pelo TC, caso o responsável não efetue o ressarcimento no prazo legal, não precisará ingressar no Poder Judiciário com o processo de conhecimento. A decisão condenatória do TC, por ter eficácia de título executivo, poderá ser diretamente executada pela Administração.

É fundamental ressaltar que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis, de acordo com o previsto na Súmula nº. 347 do STF. Assim, o TCU, ao deliberar acerca de um processo qualquer, solucionando um caso concreto, pode afastar a aplicabilidade de um dispositivo normativo considerado inconstitucional.

3.3 Competências e atribuições dos Tribunais de Contas

O controle financeiro é tratado nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, os quais dispõem acerca da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, explicitada a seguir.

Primordialmente, é importante ressaltar que são cinco as áreas de atuação sujeitas ao controle financeiro: contábil, financeira (em sentido estrito), orçamentária, operacional e patrimonial, conforme se depreende da redação do art. 70 da CF, a seguir transcrito:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 921), a área contábil é “aquela em que se formalizam os registros das receitas e despesas”. Já a financeira, em sentido estrito, “se executa sobre os depósitos bancários, os empenhos, o pagamento e o recebimento de valores etc”. A orçamentária, por sua vez, “visa ao acompanhamento do orçamento e à fiscalização dos registros nas rubricas adequadas”. No que tange à área operacional, a fiscalização “incide sobre a execução das atividades administrativas em geral, verificando-se notadamente a observância dos procedimentos legais para cada fim, bem como a necessidade de sua adequação à maior celeridade, eficiência e economicidade”. Por fim, a atuação da área patrimonial “recai sobre os bens do patrimônio público, exigindo-se que sejam fiscalizados os almoxarifados, os bens em estoque, os bens de uso, os bens consumíveis etc”.

Dessa forma, pode-se afirmar que a fiscalização contábil verifica o cumprimento das normas contábeis, enquanto que a financeira se refere à fiscalização dos fluxos financeiros, analisando se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da entidade. Já a fiscalização orçamentária busca o fiel cumprimento das normas, procedimentos e dispositivos legais que envolvem todo o ciclo orçamentário. A operacional, por sua vez, visa avaliar a eficiência, eficácia e economicidade dos atos de gestão praticados, ao passo que a patrimonial envolve a conservação e a manutenção dos bens públicos.

É relevante mencionar que as mencionadas áreas estão intimamente relacionadas, não sendo possível analisar cada uma isoladamente. Gianpaulo Baptista (2005, p. 79) se posiciona desse modo, exemplificando com a seguinte situação:

[...] uma não pode andar separada da outra, pois não se efetua um pagamento sem verificar a disponibilidade orçamentária, atentando para a existência de dotação na categoria programática que se quer atingir e também consultando a existência de entrada de receitas para arcar com aquela liquidação.

Destaca-se que a Constituição Federal de 1988 ampliou as referidas competências, tendo em vista que, anteriormente, abrangia apenas a fiscalização orçamentária e financeira.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ampliou o âmbito subjetivo do controle externo, impondo o dever de prestar contas a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”, de acordo com a redação do parágrafo único do art. 70 da CF/88.

No pertinente à natureza do controle, observa-se que será exercido sob cinco aspectos: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

É relevante enfatizar que legalidade não é o mesmo que legitimidade. Aquela diz respeito às formalidades e preceitos previstos no ordenamento jurídico, enquanto que esta vai além de meros aspectos legais, envolvendo, por exemplo, moralidade, conveniência, oportunidade, prioridade e pertinência.

Assim, o controle quanto à legalidade compreende a verificação do cumprimento da lei, enquanto que o controle quanto à legitimidade busca a plena observância do ordenamento jurídico, com a correta adequação do ato público aos princípios constitucionais da Administração Pública, bem como aos princípios orçamentários e da boa administração. Nesse sentido, assevera José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 922, grifo original):

A legalidade diz apenas com o confronto formal entre o ato e a lei, mas a legitimidade não observa apenas as formas prescritas ou não defesas pela lei, mas também em sua substância se ajusta a esta, assim como aos princípios não jurídicos da boa administração.

O controle quanto à economicidade examina a despesa sob o ponto de vista da obtenção dos resultados almejados a custos adequados. Vale destacar que tal custo não é necessariamente o menor custo possível, uma vez que este pode não atender ao interesse público. Assim, compreende a análise da relação custo-benefício. Tal análise implica uma avaliação qualitativa, considerando os recursos despendidos e os resultados alcançados em prol da coletividade. Lucas Rocha Furtado (2010, p.1134) explana a respeito do referido controle:

No controle de economicidade, serão examinados aspectos relacionados 1) à efetividade, em que se examina em que medida as metas definidas foram alcançadas; 2) à eficiência, que busca ponderar os custos do programa em face dos benefícios; e 3) à eficácia dos programas, cujo foco corresponde à análise dos resultados efetivamente obtidos.

É fundamental ressaltar que o mencionado controle dá ensejo a novos

instrumentos de controle, como a auditoria operacional, de desempenho e de resultados.

O controle quanto à aplicação das subvenções verifica se os recursos públicos transferidos a entidades públicas ou privadas foram corretamente empregados, ao passo que o controle quanto à renúncia de receitas analisa se as receitas que deixaram de ser arrecadadas, em razão de incentivos fiscais concedidos, foram compatíveis com os benefícios efetivamente alcançados.

Vale destacar que subvenções, segundo o art. 12, §3º da Lei nº 4.320/64, são transferências de recursos orçamentários destinados a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas e podem ser sociais – concedidas a instituições de caráter cultural ou assistencial sem finalidade lucrativa – ou econômicas, as quais beneficiam empresas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Já a renúncia de receitas compreende a política de isenções e outros estímulos ou incentivos fiscais concedidos pelo poder público, tais como: anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, isenções específicas e diminuição de alíquotas. José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 923) complementa: “A renúncia de receitas há de ter sempre caráter excepcional, pois que não pode o administrador deixar de receber recursos que vão ser vertidos para a própria coletividade”.

No que se refere às funções institucionais do Tribunal de Contas, é relevante ressaltar que são exercidas por meio das atribuições definidas expressamente e em sua maioria no art. 71 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social

a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

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

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Assim, no desempenho de suas atribuições, os Tribunais de Contas realizam as atividades aprofundadas a seguir.

A Corte de Contas aprecia as contas do chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio, de acordo com o inciso I, do art. 71 c/c art. 33, §2º da CF/88. Vale ressaltar que tal parecer é opinativo – no caso do Presidente da República e Governadores dos estados e Distrito Federal – e vinculante, nas contas dos Prefeitos, que deixarem de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara dos Vereadores.

O inciso II do art. 71 da Constituição Federal traz uma das mais importantes atribuições dos Tribunais de Contas: julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público; bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A referida competência decorre do dever que todos os administradores públicos têm de prestar contas. É exclusiva do Tribunal e realizada através de processos de tomada e prestações de contas. Vale ressaltar que, nesse caso, seu pronunciamento tem caráter de decisão e não de mero parecer.

Compete, ainda, ao Tribunal de Contas, analisar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, salvo as nomeações para cargo de provimento em comissão; bem como dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, pelo Regime Próprio de Previdência Social e pelo Regime Próprio de Previdência Militar, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, conforme inciso III do mencionado artigo.

O inciso IV traz a competência de realizar, por iniciativa própria ou do Parlamento, auditorias e inspeções nas unidades administrativas dos três poderes, além de outras entidades referidas no inciso II. De acordo com Valdecir Fernandes Pascoal (2006, p. 154), as auditorias se diferenciam das inspeções nos seguintes termos:

As auditorias obedecem a um planejamento específico e objetivam coletar dados pertinentes aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades; avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas de governo. As inspeções, por sua vez, visam a suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias acerca de atos e fatos administrativos, praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

A mencionada atribuição apresenta papel bastante relevante, uma vez que, ao se constatar irregularidades, evita-se a má-aplicação dos recursos públicos, o que implica economia para os cofres públicos e, por conseguinte, benefícios para a sociedade como um todo.

O inciso V, por sua vez, trata da fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais – empresas pertencentes a mais de uma nação – de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo. No caso das referidas empresas, com capital público nacional, o Tribunal de Contas respectivo têm competência para fiscalizar as contas dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos nacionais investidos, no intuito de proteger o dinheiro público brasileiro.

Compete à Corte de Contas fiscalizar também a aplicação de quaisquer recursos repassados pela pessoa política mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a outra pessoa política, segundo o inciso VI do art. 71. A fiscalização desses recursos ocorre no ente repassador de recursos (União ou Estado), no que se refere ao regular cumprimento do repasse. No entanto, também poderá recair sobre as entidades receptoras quanto à aplicação dos referidos recursos.

Tais recursos são repassados voluntariamente e não se confundem com a os recursos compulsoriamente transferidos pela União em decorrência de normas constitucionais, tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos

Municípios (FPM). Nesse diapasão, Valdecir Fernandes Pascoal (2006, p. 156, grifo original) alerta:

Não confundir a **transferência voluntária** de recursos federais para Estados e Municípios ou de recursos estaduais para Municípios, com a **transferência constitucional obrigatória** de impostos, consignada nos artigos 157 a 162 da CF (Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios: FPE e FPM). Os recursos do FPM e do FPE são receitas próprias dos Estados e Municípios e não podem ser equiparados a transferências oriundas de convênios, ajustes, acordos. Assim, a aplicação de recursos originários destes fundos não é fiscalizada pelo TCU, mas sim pelos Tribunais Estaduais ou, se existirem, Municipais, competentes.

O inciso VII traz a atribuição de prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. Essa situação se caracteriza como uma atividade típica de auxílio ao Congresso Nacional, na qual o Tribunal atua como colaborador do Poder Legislativo, devendo, obrigatoriamente, prestar as informações requeridas.

A competência enumerada no inciso VIII é a aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Tais sanções estão disciplinadas na Lei Orgânica do TCU e podem envolver a aplicação de multa e obrigação de devolução do débito apurado; a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal; e a declaração de inidoneidade do licitante fraudador, conforme asseverou Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1139).

Convém destacar que as mencionadas multas, as quais somente devem ser aplicadas após regular processo administrativo de prestação de contas, são medidas intimidativas, com o objetivo de impedir que os gestores públicos desviem-se de suas obrigações, motivo pelo qual essa atribuição é considerada um importante mecanismo de controle. Nesse sentido, são os comandos dos incisos IX e XI, adiante explicitados.

O inciso IX dispõe acerca da fixação de prazo para que o órgão ou entidade, se verificada ilegalidade, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Caso a regularização não seja realizada no prazo concedido, o Tribunal de Contas sustará a execução do ato impugnado, comunicando o fato ao Poder Legislativo, de acordo com os preceitos do inciso X.

Dessa forma, caso o TCU se depare com alguma ilegalidade e houver a possibilidade de saneamento, o Tribunal determinará que o órgão ou entidade faça a devida correção. Se não atendido, na hipótese do ato administrativo, poderá sustá-lo.

Ressalta-se que, no caso de contrato administrativo, apenas se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não tomarem - em noventa dias - as medidas necessárias à sua sustação, conforme §§1º e 2º do mencionado artigo.

O inciso XI, por fim, prevê a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. Assim, o Tribunal deve representar aos demais órgãos e entidades da Administração responsáveis pelo combate à corrupção, para que cada um deles adote as medidas cabíveis dentro de suas esferas de competências.

É relevante mencionar que a atuação conjunta do TCU e do Congresso Nacional ocorre em três casos: no julgamento das contas do Presidente da República, no qual compete ao TCU a aprovação de parecer prévio e ao Congresso o seu julgamento; na realização de auditorias e inspeções, no qual o TCU realiza a auditoria ou inspeção, mas a decisão sobre a realização de tais procedimentos pode ser tanto do próprio TCU como do Congresso Nacional; além da sustação de contratos firmados pela Administração Pública, que requer atuação de ambos. Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1121, grifo original) complementa:

No exercício do controle externo, *as atribuições do Congresso Nacional e do TCU* se encontram, ou cruzam, em três situações. Em nenhuma delas, todavia, o TCU pode ser compelido a decidir conforme a vontade do Congresso, ou ter suas decisões revistas por este último.

Enfatiza-se que as competências do TCU servem como parâmetro para as demais Cortes de Contas, uma vez que, por força do art. 75 da CF/88, tais competências aplicam-se às Cortes estaduais e do Distrito Federal, bem como às municipais.

Vale destacar que, além das referidas atribuições, há as competências constitucionais disciplinadas no §1º do art. 72, no §2º do art. 74 e no parágrafo único do art. 161 da CF/88. Ademais, outras têm sido conferidas ao TCU por meio da legislação extravagante. Ressalta-se, dentre elas, as conferidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 2000) e pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993).

3.4 Funções dos Tribunais de Contas

O próprio Tribunal de Contas da União, em seu portal na *Internet*, apresenta suas funções básicas, agrupando-as da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações

assumem ainda o caráter educativo.

A função fiscalizadora é exercida quando o Tribunal realiza inspeções e auditorias; aprecia atos de admissão de pessoal ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; bem como compreende a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais, da renúncia de receitas, de atos e contratos administrativos em geral e da aplicação de recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

A consultiva é desempenhada quando o TCU emite parecer prévio sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo (Presidente da República) e quando responde a consultas, realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las.

A função informativa abarca o envio de informações ao Congresso Nacional e a divulgação na *Internet* de dados acerca da Administração Pública. Segundo o sítio do TCU, no qual explana acerca do seu funcionamento, “compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal”.

A judicante, por sua vez, é exercida quando examina as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora se manifesta na punição daqueles que praticarem atos irregulares e na adoção de medidas necessárias ao ressarcimento dos cofres públicos, dentre elas a multa proporcional ao dano causado ao erário.

A corretiva decorre da fixação de prazos para que órgãos e entidades corrijam eventuais falhas e irregularidades ou sustem a prática de atos impugnados. No caso de contrato, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adotarem as providências dispostas no art. 71, §1º, da CF/88, o Tribunal poderá adotar medidas que visem à correção das irregularidades detectadas.

A função normativa abrange a edição, pelo Tribunal de Contas, de normas relativas a suas atribuições e funcionamento. O TCU discorre sobre tal função na *Internet*:

Decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

A ouvidoria é desempenhada quando há o recebimento de denúncias relacionadas

a irregularidades ou a ilegalidades, nos termos do art. 74, §§1º e 2º da Constituição Federal.

Por fim, a função educativa consiste na orientação e informação acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, bem como na recomendação quanto à adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Não obstante o amplo leque de funções, assim como de atribuições previstas na CF/88, observa-se uma tendência de ampliação do papel das Cortes de Contas, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Com a desburocratização e a descentralização da Administração Pública, buscou-se um novo modelo de administração que atendesse às demandas das novas políticas de organização do Estado, o que acarretou a evolução do modelo de Administração Gerencial, com foco em resultados e capaz de prover maior eficiência na prestação dos serviços públicos à população.

Paralelamente, surgiu a necessidade dos Tribunais de Contas acompanharem os novos rumos da gestão pública, no sentido de modernizarem-se e atuarem voltados para os resultados dos atos dos administradores, que gerem benefícios diretos para a sociedade, transcendendo os aspectos de legalidade e de forma.

Ademais, a ampliação - por parte da Constituição Federal e da legislação extravagante - das competências e da abrangência do controle externo exercido pelas Cortes de Contas, fez com que tal atuação passasse a compreender questões relacionadas à economicidade, eficiência e eficácia da gestão, por exemplo. Nesse contexto, Carla Maria Barreto Gonçalves e Carlos Henrique de Castro Ehrich (2009, p. 406) complementam:

Claro está que os Tribunais de Contas não cabem mais somente funções puramente contábeis, de apreciação e medidas corretivas. Uma onda visionária vem dominando cada vez mais o âmbito das cortes de contas e isso provoca um aumento considerável dos seus campos e formas de atuação. Guiando-se por metas, princípios e valores, eles procuram atingir a excelência, para que assim tenham o merecido destaque tanto a título de instituição exemplar às demais, como em satisfação e compromisso, nada mais que justos, à sua função de exigir as devidas condutas.

Trata-se de grande desafio, uma vez que, além da exigência de adoção de práticas administrativas inovadoras, foi despertado na sociedade um espírito de cobrança nunca antes visto. O povo brasileiro clama por uma atuação mais firme e proativa, com punições severas relativas à corrupção, à irregular aplicação dos recursos públicos ou, de um modo geral, a práticas de atos ilegais e ilegítimos.

Dessa forma, será analisado o papel do Tribunal de Contas no atual cenário do controle externo brasileiro, no qual se percebe, notadamente, o desenvolvimento das auditorias operacionais e do controle social, bem como o cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 Tribunais de Contas e as auditorias operacionais

As auditorias de natureza operacional são instrumentos utilizados pelos Tribunais de Contas, na intenção de avaliar o desempenho das organizações públicas, conforme explicitado a seguir. Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1165, grifo original) as decompõe em dois tipos, adiante descritos:

As *auditorias*, como observado, podem ser de *conformidade*, que examinam a adequação da gestão ao ordenamento jurídico, ou *operacionais*. Estas, as auditorias operacionais, dividem-se em duas subcategorias: 1. *auditoria de desempenho operacional*, cujo foco é a eficiência e eficácia de determinado programa de governo, e 2. *as avaliações de programas*, cujo propósito é verificar a efetividade das atividades ou programas governamentais.

O Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (2000, p. 15, grifo original) discorre a respeito do seu conceito, abrangência e objetivo:

A auditoria de Natureza Operacional consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal.

A Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a **auditoria de desempenho operacional** e a **avaliação de programa**.

O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da **economicidade, eficiência e eficácia**, enquanto a avaliação de programa busca examinar a **efetividade** dos programas e projetos governamentais.

Por meio das auditorias operacionais, as entidades são fiscalizadas à luz de padrões ótimos de qualidade, ultrapassando a análise estrita de legalidade.

As referidas auditorias permitem que as Cortes de Contas visualizem o cenário no qual a administração está inserida, de forma a avaliar se está seguindo a trajetória desejada ou recomendar ajustes.

Vale ressaltar que, em regra, as mencionadas auditorias geram recomendações aos órgãos, não determinações. Os relatórios de auditoria operacional são caracterizados como construtivos, à medida que, a partir da detecção de deficiências, faz recomendações para sua correção, diferentemente dos métodos e trabalhos de auditoria de conformidade, cujo foco principal é a verificação do cumprimento das normas legais. Assim, tal fiscalização não visa precipuamente detectar ilegalidades.

Pode-se afirmar que é uma ferramenta utilizada pelo controle externo para avaliar, de forma sistemática, programas ou ações da Administração Pública, no tocante a seus

objetivos, metas e prioridades, bem como quanto ao desempenho alcançado; considerando que seu exercício envolve a prestação de contas e abrange a avaliação da coerência dos gastos públicos.

De acordo com o abordado anteriormente, faz-se cada vez mais necessário que o exercício do controle externo compreenda aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade relacionados à atuação administrativa, buscando mensurar até que ponto o desempenho é satisfatório e atende aos anseios da coletividade. Por tal motivo, os Tribunais de Contas vêm incorporando gradativamente aos seus planos de auditoria a realização de auditorias operacionais. É o entendimento de Hamilton Antônio Coelho (2010, p. 68):

Interessante é observar como a crescente demanda pela eficiência do Estado, sobretudo na esfera dos serviços públicos e em matéria de efetivação dos direitos e garantias fundamentais, tem repercutido na atuação das Cortes de Controle, que começam a despertar para a importância da adoção de métodos de fiscalização orientados para resultados, em contraponto às tradicionais auditorias de conformidade, limitadas à análise meramente formal dos atos de gestão [...]

É relevante enfatizar que as mencionadas auditorias, ao demonstrarem, de forma fidedigna e independente, se a aplicação dos recursos públicos foi realizada de forma adequada e se as metas foram alcançadas, promovem o aumento da transparência.

Portanto, demonstra-se o importante papel colaborativo das auditorias operacionais para o exercício do controle externo e para a gestão pública.

4.2 Tribunais de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101 de 2000 - denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para uma maior transparência, bem como respaldando a responsabilização dos agentes públicos no uso e aplicações de recursos.

Com o advento da mencionada lei, os Tribunais de Contas foram incumbidos da fiscalização do cumprimento das suas normas, tendo suas competências ampliadas. Nesse sentido, bastante elucidativa é a lição de Valdecir Fernandes Pascoal (2006, p. 161-162):

[...] a LRF estatui que esta fiscalização dará ênfase ao exame:

- do cumprimento de metas da LDO;
- do cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal (ver emenda 25/CF – estabelece limites de gastos para o Poder Legislativo Municipal);

- dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- das providências tomadas para retornar aos limites máximos estabelecidos pela LRF em matéria de gastos com pessoal e dívida pública;
- da destinação dos recursos obtidos com a alienação de bens públicos.

Ressalta-se que, além dessas competências genéricas em relação à fiscalização do cumprimento da lei, a LRF disciplina outras competências em seu texto, tais como os comandos contidos §1º, §2º e §3º do art. 59:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Convém destacar, ainda, as atribuições enumeradas nos artigos 56 e 57, os quais tratam da emissão de parecer prévio sobre as contas dos Chefes dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Observa-se que o parecer prévio sobre as contas dos próprios Tribunais de Contas será produzido pela Comissão Mista Permanente do Legislativo.

Para apoiar a implementação da LRF e, assim, poder exercer suas competências de forma mais eficaz, os Tribunais de Contas - conjuntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - criaram, em 2005, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), o qual busca o fortalecimento institucional e a modernização do sistema de controle externo dos estados e municípios, por meio do incremento da eficácia, eficiência e efetividade das ações de controle e dos mecanismos de articulação social, como instrumento de cidadania e de efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos.

Demonstra-se, assim, que os Tribunais de Contas, ao terem suas atribuições aumentadas, apresentam grande relevância, conforme assevera Valmir Campelo (2003, p. 14):

Nesse contexto de ideias, a atuação dos Tribunais de Contas alcança, na atualidade, patamar de alta responsabilidade para o aperfeiçoamento da democracia.

Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.

Nesse alvorecer do Século XXI, as Cortes de Contas devem ter a preocupação voltada para o reconhecimento de que a humanidade caminha para uma sociedade plural, tanto para o pluralismo econômico, quanto para o social, conforme apontou o eminente Ministro Marcos Vilaça, em magnífico trabalho intitulado “Democracia – Vigência e Vivência”.

Os Tribunais de Contas do Século XXI enfrentarão as mudanças a serem impostas pela era atual e, por isso, devem ser instituições voltadas para impor consideração ao cidadão acima do Estado e não ao contrário.

Desse modo, é preciso que as Cortes de Contas continuem incorporando as alterações e inovações trazidas pela LRF, para que possam exigir o cumprimento dos preceitos estabelecidos por ela, gerando benefícios diretos para a sociedade como um todo.

4.3 Tribunais de Contas e o controle social

O contexto atual do controle externo exige o desenvolvimento de mecanismos que viabilizem à população a compreensão da atuação dos serviços públicos do País, com o fito de minimizar os altos índices de corrupção e desvios.

Assim sendo, o controle social se constitui como mais uma forma de induzir a Administração Pública a otimizar os recursos públicos, tendo em vista que é realizado no intuito de acompanhar o seu desempenho e identificar irregularidades na sua atuação sobre a coisa pública, conforme realçado no segundo capítulo do presente trabalho monográfico.

Nesse sentido, a legislação demonstra evolução, inclusive, recentemente (em 16 de maio de 2012), entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), com o objetivo de garantir aos cidadãos brasileiros acesso aos dados oficiais do Executivo, Legislativo e Judiciário. Por tal dispositivo, cada órgão público terá um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), ao qual o cidadão, empresa ou entidade da sociedade civil organizada pode solicitar informações.

É indubitável que a mencionada lei dilata a participação cidadã e contribui para transparência na Administração Pública, fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

Dessa forma, denota-se a necessidade de conhecimento, pelos cidadãos, dos mecanismos utilizados pelas Cortes de Contas no exercício do controle externo, como forma de ampliar as possibilidades de interação do controle externo com o controle social. Maria Amélia Holanda Cavalcante (2006, p. 67) realça a importância dos Tribunais de Contas e complementa:

[...] para que o cidadão possa atuar efetivamente na avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, faz-se necessário o conhecimento suficiente de como funciona a máquina administrativa, especificamente no que se refere à sistemática de elaboração e execução das leis orçamentárias. Contrariamente, o que se observa na nossa realidade é o despreparo até mesmo das camadas mais privilegiadas da sociedade, pela falta de conhecimento sobre o assunto. Logo, tal pretensão depara-se com uma questão decisiva, que remete à necessidade de interação entre os tribunais de contas, órgãos técnicos, constitucionalmente responsáveis pelo controle externo da Administração pública, e a Sociedade, a quem compete o exercício do controle social, para cuja materialização necessita que dessa interação resulte uma troca de experiências, capaz de suprir o despreparo já mencionado dos cidadãos e se obtenha, num futuro próximo, a transformação dessa realidade (SANTOS, 2003).

Nessa linha de raciocínio, Santos (2003) acentua a necessidade de uma 'cultura de participação social' para a efetivação de um controle social em parceria com o controle externo exercido pelos tribunais de contas, reconhecendo, todavia, encontrar-se esta cultura cada vez mais arraigada na sociedade brasileira, onde se verifica um crescente predomínio de atitudes “não conformistas” da sociedade, ante aquelas conformistas e “não participativas”, que outrora predominavam. Alude ainda que essa transformação conta com um poderoso aliado, o Tribunal de Contas, cuja ação no exercício do controle externo contribui decisivamente para o fortalecimento das bases do controle social e da transparência pública no Brasil.

Diante do exposto, não obstante a verificação da legalidade e de todos os demais princípios que norteiam a administração pública, é fundamental que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas adote as mencionadas técnicas e metodologias na sua atuação, bem como trabalhe em cooperação com a sociedade, no intuito de contribuir para uma adequada gestão pública.

CONCLUSÃO

O controle é uma função de extrema relevância dentro da Administração Pública, uma vez que fornece subsídios para correção de rumos e para a consecução dos objetivos fundamentais das instituições e programas de governo, proporcionando apoio às decisões do administrador, em sintonia com o interesse público.

É praticável em toda a Administração Pública e compreende todas as suas atividades e agentes. Além disso, diversifica-se em várias formas de atuação, como, por exemplo, interna ou externa, dentre outras classificações.

Ressalta-se que os Tribunais de Contas apresentam posição singular na estrutura administrativa, tendo em vista que trabalham em auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública, sendo órgãos independentes e autônomos no que concerne à sua relação com os três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo).

A partir das competências constitucionais e legais das Cortes de Contas, foram explicitadas as seguintes funções: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, além do caráter educativo.

Considerando que pela atuação dos Tribunais de Contas vislumbra-se um efetivo controle financeiro dos atos da máquina administrativa, demonstra-se que tal forma de exercício do controle externo representa uma ferramenta indispensável para o estrito cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública.

Na Constituição Federal de 1988, o controle tornou-se mais amplo quando o Tribunal de Contas passou a possuir maiores atribuições e competências, bem como quando foram estabelecidos como parâmetros a serem aferidos na atuação do controle externo a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos públicos de gestão.

Assim, destaca-se que a abrangência do controle não está limitada apenas aos aspectos legais e compreende todo o conjunto de métodos e ações implementados, no intuito de criar uma cultura de transparência.

Sem descuidar da verificação da legalidade e de todos os demais princípios administrativos, é primordial reforçar o papel do controle como instrumento de aprimoramento da gestão pública.

Observa-se uma grande evolução, especialmente no que diz respeito às auditorias operacionais, ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e à interação com o controle social.

Não obstante haver avanços nesse sentido, ainda existem muitos aspectos que precisam de melhorias, com a finalidade de tornar as Cortes de Contas mais eficientes, eficazes e efetivas na proteção do patrimônio público, bem como garantir a defesa dos interesses e direitos dos administradores e administrados, sem a prática de excessos e com amparo no ordenamento jurídico.

Dentre eles, está a mentalidade cultural do povo brasileiro e o desconhecimento por parte da população das ferramentas de controle da Administração Pública. Muitos cidadãos apresentam comportamento passivo diante da corrupção, fraudes e desvios comumente cometidos por gestores públicos, além de não cultivarem senso de coletividade. Outros, embora possuam valores morais relacionados à cobrança de resultados, não compreendem e entendem o papel dos Tribunais de Contas perante a realidade do país, o que denota a exigência de uma postura mais didática e esclarecedora do papel do controle externo exercido por tais instituições, por meio de trabalhos educacionais, orientações pedagógicas, estratégias de divulgação e políticas de acesso à informação.

Diante do exposto, demonstra-se a necessidade de conhecer e saber como funcionam os mecanismos de fiscalização à disposição da sociedade, para efetivamente fazer com que o controle externo da Administração Pública possa ter a sua função realizada e, em especial, para que haja o fiel cumprimento da missão institucional do Tribunal de Contas e, assim, poder seguir em um país democrático, pautado no respeito às leis e princípios jurídicos.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Gianpaulo. O Controle externo e os Tribunais de Contas. **FMU Direito: Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 19, n. 27, p. 75-83, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 510259-SP. Rel. Min. Elaina Calmon. 2ª Turma. Julgado em 24/08/2005. Publicado no **Diário de Justiça** em 19/09/2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança 26499-DF. Rel. Min. Eros Grau. 1ª Turma. Julgado em 30/11/2004. Publicado no **Diário de Justiça** em 01/07/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portal do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília, v. 1, n. 1, 1982.

CAMPELO, Valmir. O Controle externo e a responsabilidade fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 34, n. 96, p. 11-18, abr./jun. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTE, Maria Amélia Holanda. O Controle da administração pública. **Revista controle**, Fortaleza, v. 6, n. 1, dez. 2006.

COELHO, Hamilton Antônio. O Papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 75, n. 2, p. 66-76, abr./jun. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FRANÇA, Phillip Gil. O Controle da administração pública e sua efetividade no estado contemporâneo. **Interesse público: revista bimestral de direito público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 43, p. 167-197, maio/jun. 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Carla Maria Barreto; EHRICH, Carlos Henrique de Castro. Os Tribunais de contas e as inovações no exercício do controle externo e o seu caráter preventivo. **Revista controle**, Fortaleza, v. 7, n. 2, p. 395-413, dez. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MASCARENHAS, Michel. **Tribunais de Contas e Poder Judiciário : o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.