

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS  
MISSÕES – URI CAMPUS ERECHIM**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

**CURSO DE DIREITO**

**KÉLEN ANDREOLLA**

**A GESTÃO PÚBLICA E O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**ERECHIM**

**2015**

KÉLEN ANDREOLLA

**A GESTÃO PÚBLICA E O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à Banca examinadora do Curso de Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim, como requisito para a obtenção de título de bacharel em Direito.

Orientador: Evandro Luís Dezordi.

**ERECHIM**

**2015**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a duas pessoas especiais, as duas pessoas mais importantes da minha vida: meus pais Ezio e Natalina Andreolla, os maiores responsáveis pela minha formação ética, além de serem os grandes incentivadores da minha carreira.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me dado saúde, força e coragem para superar as dificuldades durante esta longa jornada.

A Universidade, administração e corpo docente pela minha formação intelectual e acadêmica.

Ao meu orientador, Evandro Luís Dezordi, pela acolhida, pelo respeito, pelo incentivo à pesquisa e principalmente por acreditar nos meus ideais, os quais me trouxeram até aqui. Além de orientador, é o ponto de referência, um exemplo, para minha vida pessoal e profissional.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

À família e aos amigos, os quais despenderam de muita paciência e compreensão em entender minha ausência em muitas ocasiões, inclusive em momentos especiais.

Aos colegas, em especial à Luana Cristina Estheris (colega e amiga), pela paciência e incentivo, os quais não me deixaram desanimar frente às dificuldades.

E a todos que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação acadêmica, o meu muito obrigado.

*“Mais do que máquinas precisamos de humanidade. Mais do que inteligência precisamos de afeição e doçura. Sem essas virtudes a vida será de violência e tudo estará perdido.”*

(Charles Chaplin)

## RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo demonstrar a importância do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul frente à sociedade, promovendo melhorias nos serviços prestados por parte da Administração Pública Direta e/ou Indireta, observando os princípios constitucionais e os princípios básicos para a boa administração. Visa ainda, ressaltar a importância da transparência garantindo, assim, a boa gestão pública, concretizando a democracia e combatendo a corrupção. Além do objetivo específico, as técnicas utilizadas aproximam e fortalecem os laços de confiança com a sociedade, uma vez que o destinatário final da utilização do dinheiro público e das ações da Administração são os cidadãos. Dessa forma, destacam-se as formas de controle, especificamente o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, o qual fiscaliza a gestão pública emitindo parecer prévio favorável ou desfavorável sobre os atos de governo, o julgamento das contas de gestão bem como irregularidades dos administradores, atingindo o sucesso de sua atuação.

**Palavras-chave:** Controle externo, Tribunal de Contas, Administração Pública, Gestão Pública.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>11</b>
2.1. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	11
2.2. SIGNIFICADO DE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO .....	12
2.3. PRINCÍPIOS BÁSICOS.....	12
2.3.1. Princípio da Legalidade .....	14
2.3.2. Princípio da Impessoalidade .....	15
2.3.3. Princípio da Moralidade .....	16
2.3.4. Princípio da Publicidade.....	16
2.3.5. Princípio da Eficiência .....	17
2.4. ENTIDADES, ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS.....	18
2.4.1. Entidades .....	19
2.4.2. Órgãos públicos .....	21
2.4.3. Agentes públicos .....	22
2.5. PODERES E DEVEDRES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.....	26
2.5.1. Dever de eficiência.....	27
2.5.2. Dever de probidade.....	29
2.5.3. Dever de prestar contas .....	30
<b>3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>33</b>
3.1. CONCEITO DE CONTROLE .....	33
3.2. TIPOS DE CONTROLE.....	34
3.2.1. Controle administrativo .....	35
3.2.2. Controle legislativo .....	37
3.2.3. Controle judicial .....	38
3.2.3.1. Habeas Data .....	39
3.2.3.2. Mandado de segurança individual .....	40
3.2.3.3. Mandado de segurança coletivo .....	41
3.2.3.4. Ação popular.....	43
3.2.3.5. Ação civil pública .....	44
3.2.4. Controle interno .....	46
3.2.5. Controle externo.....	47
3.3. O CONTROLE NA LEI FEDERAL N. 101/2000 .....	48
<b>4. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>51</b>
4.1. HISTÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL .....	51
4.2. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL .....	52
4.3. PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES.....	53
4.4. COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	56

4.5.	PROCEDIMENTOS ANALISADOS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO.....	57
4.6.	TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E AS CONTAS MUNICIPAIS .....	58
4.7.	DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO .....	60
4.8.	O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.....	64
4.9.	ATOS DE GOVERNO E DE GESTÃO QUE PODEM DETERMINAR A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL OU JULGAMENTO DE CONTAS IRREGULARES NO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – RESOLUÇÃO N. 1.009/2014 .....	65
4.10.	O NOVO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – RESOLUÇÃO 1.028/2015.....	68
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Pretende-se, nesse trabalho de pesquisa, ressaltar a importância do papel e do controle exercido pelo Tribunal de Contas Estadual, tendo em vista os grandes escândalos envolvendo o desvio de verbas públicas em várias regiões do país e o descaso e insatisfação da sociedade frente a essa situação, fazendo-se necessário um estudo aprofundado sobre este Órgão.

Primeiramente, cabe conceituarmos o Tribunal de Contas como um órgão dotado de autonomia e independência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública – direta e indireta – bem como fiscalizar a legalidade de contratos, examinar e julgar as contas de administradores.

Dentre o amplo leque de atribuições, ganha relevo o controle e fiscalização das contas públicas, uma vez que envolvem a correta e devida aplicação dos recursos em prol do interesse público. O dever de prestar contas é constitucional, pois o povo é o único e legítimo titular dos bens públicos.

Anualmente todos os Administradores Públicos devem prestar contas de sua gestão, as quais serão analisadas pelo Tribunal de Contas com posterior emissão de parecer prévio favorável ou desfavorável. A disponibilização dessas informações respeitam o Princípio da Publicidade e da Transparência fazendo com que a sociedade tenha acesso e conseqüentemente, o conhecimento da destinação dos recursos.

Por sermos um Estado Democrático de Direito, esse controle social é indispensável e imprescindível para fins de interesse público. Assim, fica ainda mais claro o porquê de um estudo minucioso a cerca do papel do Tribunal de Contas Estadual e suas formas de controle – interno e externo – já que é a ligação direta com o cidadão.

Nos dias atuais, não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público.

Só é possível afirmar que um Estado é de Direito se existirem instituições e mecanismos hábeis para garantir sua submissão à lei, de modo que, no exercício de suas funções, a Administração Pública se sujeita ao controle externo por parte dos

poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma controle sobre seus próprios atos.

Dessa forma, podemos dizer que, a partir do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, temos a sociedade agindo de forma fiscalizadora na correta aplicação dos recursos públicos, bem como a aplicação dos percentuais garantidos por nossa Constituição Federal.

O primeiro capítulo tratará da Administração Pública de forma ampla, ou seja, desde o conceito, definições e estrutura bem como os princípios básicos e deveres que a regem. O segundo capítulo versará especificamente sobre o conceito e os tipos de controle, no caso, controle administrativo, legislativo e judicial, bem como o controle interno e externo. No terceiro capítulo a abordagem se dará no âmbito específico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, desde a criação até as decisões e julgamentos abrangendo a nova Resolução Interna deste órgão.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Meirelles (2014, p. 66) a Administração é “[...] todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.”

Ainda, conforme Meirelles (2014, p. 66):

A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. (MEIRELLES, 2014, p.66).

Tanto o Governo quanto a Administração “[...] atuam por intermédio de suas *entidades* (pessoas jurídicas), de seus *órgãos* (centros de decisão) e de seus *agentes* (pessoas físicas investidas com cargos e funções)”. (MEIRELLES, 2014, p. 67).

### 2.1. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com MEDAUAR (2013, p. 56), “... Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população”.

Sob o aspecto organizacional, Medauar (2013, p. 56) dispõe que “Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo”.

Portanto, a Administração Pública “[...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.” (MEIRELLES, 2004, p.84).

## 2.2. SIGNIFICADO DE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

O governo é a autoridade governante de uma unidade política que possui objetivo de reger uma sociedade política e exercer, assim, sua autoridade. É, ainda, a instância máxima de administração executiva reconhecida como liderança de um Estado, formado por dirigentes executivos do Estado ou Ministros.

A Administração, por sua vez, é o ato de administrar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, com o objetivo de alcançar as metas definidas. Caracteriza-se pela aplicação prática de princípios, normas e funções dentro de sua organização. Nas palavras de Medauar (2013, p. 58), o governo “[...] tem a ver com a tomada de decisões fundamentais à vida da coletividade, com vistas até ao seu futuro”. Já a Administração “[...] significa realizar tarefas cotidianas e simples” (MEDAUAR, 2013, p.58).

## 2.3. PRINCÍPIOS BÁSICOS

O ordenamento jurídico brasileiro confere atenção aos princípios gerais do direito no §2º, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[..]

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A importância dos princípios no âmbito do Direito Administrativo fica explícita com a citação de Medauar (2013, p. 138), pois segundo ela “[...] os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática”.

A Administração Pública obedece compulsoriamente os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, diferenciando-se, assim, administração na iniciativa privada (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p.11).

A importância do atendimento dos princípios é tanta que, segundo Meirelles (2014, p. 90), “Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”.

O artigo 11 e incisos da Lei 8.429, de 02 de Junho de 1992, prevê condutas comissivas ou omissivas caracterizadoras da improbidade, ou seja:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. (BRASIL, Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992).

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, foram estabelecidos expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal cinco princípios a serem observados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### **2.3.1. Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade encontra fundamento no art. 5º, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual prescreve que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Entende-se, por este princípio, que o agente público deverá agir de acordo com a lei, ou seja, fazendo o que ela determina limitando, assim, a sua autonomia.

Meirelles (2014, p. 90), preceitua que “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

Conforme Medauar (2013, p. 139) “uma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de direito encontra-se no princípio da legalidade que informa as atividades da Administração Pública.”.

Assim, Medauar (2013, p. 139) dispõe que:

Na sua concepção originária, esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de ideias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista. No conjunto dos poderes do Estado, traduzia a supremacia do poder Legislativo em relação ao Poder Executivo; no âmbito das atuações, exprimia a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativas. Mediante a submissão da Administração à lei, o poder tornava-se objetivado; obedecer a Administração era o mesmo que obedecer à lei, não à vontade instável da autoridade. Daí um sentido de garantia, certeza jurídica e limitação do poder contido nessa concepção do princípio da legalidade administrativa. (MEDAUAR, 2013, p.139).

Vale ressaltar o disposto por Meirelles (2014, p. 91), quando diz que “cumprir simplesmente a lei na friezsa de seu texto não é o mesmo que atende-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao *legal* se ajuste o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais.”

### 2.3.2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade estabelece que o administrador público deve objetivar o interesse público não admitindo tratamento privilegiado aos amigos e/ou inimigos. Este princípio determina que a conduta do agente público deve visar o interesse público e não o interesse particular, seja seu o de terceiro, sob pena de desvio de finalidade, tornando o seu ato nulo.

Para Meirelles (2014, p. 95), “[...] nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique ato para o seu *fim legal*. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente com o objetivo do ato, *de forma impessoal*.”

Este princípio busca objetivar a função, ou seja, finaliza-se quando atinge o interesse de toda a coletividade, ou seja:

O que o *princípio da finalidade* veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de *desvio de finalidade*. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de *abuso de poder*... (MEIRELLES, 2014, p. 95).

De acordo com Medauar (2013, p. 142) “com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia”.

### **2.3.3. Princípio da Moralidade**

Advém do comportamento do bom administrador, dos atos praticados com legitimidade. Assim sendo, o administrador deverá agir com a noção adequada e ética existente no grupo social.

Para Medauar (2013, p. 143), “a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração”.

Meirelles (2014, p. 92) complementa a importância da moralidade quando diz que:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressuposto de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima. (MEIRELLES, 2014, p. 92).

Um dos instrumentos para anular certo ato lesivo à moralidade se trata da Ação Popular, a qual é abordada no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

### **2.3.4. Princípio da Publicidade**

Para que os atos produzam efeitos é necessário que sejam levados ao conhecimento público, obtendo a eficácia dos atos administrativos. A publicação em órgão oficial é requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos que impliquem oneração do patrimônio público. Porém, há algumas exceções, que no caso dizem respeito aos atos secretos ou reservados que, assim sendo, não são levados ao conhecimento da coletividade.



Medauar (2013, p. 144) diz que “o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. [...] A prevalência do “segredo” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado”.

O artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal reconhece o direito de prestar ou conhecer informações que são de interesse individual e/ou coletivo, trazendo em seu disposto:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Entretanto, o final do inciso dispõe que haverá sigilo em situações que garantam a segurança da sociedade e do Estado. Além do mais, o artigo 5º, inciso X da Constituição Federal garante a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem da pessoa.

Ainda em nosso ordenamento, tem-se a Lei 12.527, de 18 de Novembro de 2011, que regula o acesso a informações descrito no inciso XXXIII, artigo 5º da Constituição Federal.

### **2.3.5. Princípio da Eficiência**

Entende-se como as normas de boa administração, ou seja, que a Administração Pública em geral deve concretizar suas atividades visando extrair efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo x benefício, buscando a excelência de recursos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2014, p. 102), o princípio da eficiência é o que se impõe a todo e qualquer agente público de realizar suas atribuições “[...] com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Para Medauar (2013, p. 146), “... o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”.

#### 2.4. ENTIDADES, ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS.

A Administração Pública atua através de seus agentes, órgãos, entidades e terceiros, que juntos formam a organização da Administração. De acordo com Meirelles (2014, p. 65) “[...] essa organização faz-se normalmente por lei, e excepcionalmente por decreto e normas inferiores, quando não exige a criação de cargos nem aumenta a despesa pública”.

Ainda, Meirelles (2014, p. 65) dispõe que:

Nesse campo estrutural e funcional do Estado atua o moderno *Direito Administrativo organizatório*, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas, informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2014, p. 65).

Dessa forma, o Direito Administrativo e as técnicas de administração devem andar lado a lado, pois “[...] ambas devem coexistir [...] a fim de bem ordenar os órgãos, distribuir as funções, fixar as competências e capacitar os agentes para a satisfatória prestação dos serviços públicos ou de interesse coletivo, objetivo final e supremo do Estado em todos os setores do Governo e da Administração.” (MEIRELLES, 2014, p. 65).

### 2.4.1. Entidades

Entidade é toda pessoa jurídica, pública ou privada que, dentro da organização política e administrativa, as quais se subdividem em estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais e paraestatais.

Conforme Mafra (2005), “entidades estatais são pessoas jurídicas de direito público que integram a estrutura constitucional do Estado. Possuem poderes políticos e administrativos, ou seja, fazem as suas próprias leis e têm administração própria. No Brasil são os componentes da Federação chamados de União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal”.

Quanto à soberania e a autonomia política de tais entidades, Meirelles (2014, p. 68) preceitua que “[...] A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de Soberania, que é privativa da Nação e própria da Federação”.

A diferença entre elas é que a autonomia política nada mais é do que o poder de fazer as suas próprias leis, enquanto a administrativa caracteriza-se pela soma de poderes para administrar os próprios negócios desde que respeitadas as normas e os princípios institucionais. A autonomia financeira, por sua vez, é aquela que recebe suas rendas e administra seus gastos e/ou despesas.

Mafra (2005) dispõe que “a autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios está subordinada aos princípios emanados dos poderes públicos e aos pactos fundamentais que instituíram a soberania de uma nação”.

As entidades autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público que possuem apenas capacidade administrativa. Meirelles (2014, p. 68) complementa dizendo que “são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras e serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento [...]”. Ou seja, a responsabilidade do Estado perante estas entidades é apenas subsidiária, uma vez que as autarquias são responsáveis por seus próprios atos.

Para Mafra (2005), “os fins deste controle ou “supervisão” são os de assegurar o cumprimento dos objetivos fixados a partir de sua criação. Torná-la adaptada à política e programação do Governo no tocante à sua especialidade, zelar pela concretização da eficiência administrativa e garantir as suas autonomias

administrativa, operacional e financeira também são finalidades da tutela ou controle administrativo”.

Além das atividades mencionadas tais entidades podem, ainda, “[...] desempenhar atividades educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes”. (MEIRELLES, 2014, p. 68).

As entidades fundacionais, por sua vez, são pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado e possui sua área de atuação definida em lei. Conforme Mafra (2005) “As entidades fundacionais particulares são criadas com simples autorização legal. Já as fundações públicas são criadas por lei, como as autarquias”.

A área de atuação dessas entidades está disposta no artigo 37, inciso XIX da Constituição Federal de 1988 que as subordinam a lei complementar:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

As entidades empresariais, “são pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo”. (MEIRELLES, 2014, p. 68).

Estas entidades “são criadas a partir de autorização por lei específica, tendo o Poder Executivo a responsabilidade de tomar as providências complementares para sua instituição.” (MAFRA, 2005).

As entidades paraestatais, por sua vez, “são pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado”. (MEIRELLES, 2014, p. 68). Além das organizações sociais, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648 de 27 de maio de 1998, podemos citar como exemplo os serviços sociais autônomos do Sesi, Sesc, Senai, dentre outros.

Nas palavras de Mafra (2005), as entidades paraestatais “são autônomas administrativa e financeiramente, possuem patrimônio próprio e trabalham em regime de iniciativa particular, segundo seus estatutos, sujeitas à supervisão estatal da entidade a qual estão vinculadas, para o controle do desempenho estatutário. São os entes de cooperação com o Estado”.

#### **2.4.2. Órgãos públicos**

O Órgão Público nada mais é do que “[...] uma unidade que une atribuições praticadas pelos agentes públicos que o formam com o objetivo de manifestar a vontade do Estado, o seu pensamento, ou pelo menos a sua tendência de agir”. (FREITAS, 2013).

Na concepção de Meirelles (2014, p. 69) “[...] são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal”.

Os órgãos fazem parte da estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas que são capazes de exercer direitos e contrair obrigações para consecução dos fins institucionais definidos. Assim, pode-se dizer que:

[...] os órgãos públicos não possuem não tem personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes [...] Por sua vez, a vontade psíquica do agente (pessoa física) expressa a vontade do órgão, que é a vontade do Estado, do Governo e da Administração. (MEIRELLES, 2014, p. 70 - 71).

A classificação dos órgãos públicos se dá quanto à esfera de ação, quanto à posição estatal, quanto à estrutura e quanto à composição.

Quanto à esfera da ação: podem ser centrais quando exercem atribuições em todo o território do país, dos estados, dos municípios ou do Distrito Federal, ou seja, os ministérios e secretaria, ou podem ser locais atuando em parte do território, como por exemplo, as delegacias de polícia e postos de saúde.

Quanto à posição estatal: são aqueles originários da Constituição Federal de 1988 e representam os poderes do Estado, ou seja, o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Quanto à estrutura: podem ser simples quando inexistente de outro órgão em sua estrutura para a realização de sua função principal desconcentradamente, e compostos quando for constituído por vários outros órgãos onde a função é desconcentrada e não descentralizada.

Em relação à composição: podem ser singulares quando integram a um único agente que realiza sua função através de sua titularidade, ou coletivos quando integram vários agentes.

### **2.4.3. Agentes públicos**

Os agentes públicos nada mais são do que “[...] todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. [...] desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo”. (MEIRELLES, 2014, p. 77).

Conforme Cardoso e Pedro (2011) “é necessário destacar que, o cargo ou função pública pertence ao estado e não ao agente, desta forma poderá o Estado, ampliar, suprimir ou alterar os cargos e funções, não gerando direito adquirido ao agente titular, o mesmo não acontece se o agente desaparecer, o cargo ou função continuará existindo e disponível a administração pública [...]” (CARDOSO; PEDRO, 2011).

Os agentes públicos se subdividem em outras cinco espécies: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Os agentes políticos são aqueles investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, além de nomeação, eleição, designação ou delegação que integram o Governo visando o exercício das atribuições constitucionais. Estes agentes são as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração e conduzem negócios públicos, decidindo e atuando com independência até o limite de sua competência.

Quanto as prerrogativas funcionais, Meirelles (2014, p. 80) dispõe que:

[...] as prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados. (MEIRELLES, 2014, p.80).

Os agentes administrativos são “[...] todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento.” (MEIRELLES, 2014, p. 81).

Ainda de acordo com Meirelles (2014, p. 81):

De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhe são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições, de chefia, planejamento, assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilitações profissionais postas remuneradamente a serviço da administração. (MEIRELLES, 2014, p. 81).

Os agentes são remunerados a serviço da Administração e por este motivo responderão sempre culposamente pelas lesões que venham a causar à Administração ou a terceiros no exercício de suas funções, uma vez que estas exigem perícia técnica e perfeição de ofício. (MEIRELLES, 2014, p. 81).

Sendo assim:

[...] agentes administrativos ficam em tudo e por tudo sujeitos ao regime da entidade a que servem e às normas específicas do órgão em que trabalham, e, para efeitos criminais, são considerados funcionários públicos, nos expressos termos do art. 327 do CP. (MEIRELLES, 2014, p. 82).

O artigo 327 do Código Penal dispõe que:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público. (BRASIL, CÓDIGO PENAL, de 7 de dezembro de 1940).

A categoria dos agentes administrativos é dividida em outras três modalidades: servidores públicos concursados, servidores públicos que exercem cargos ou empregos em comissão titulares de cargo ou emprego público e também os servidores temporários, ou seja, aqueles servidores que atenderão os interesses públicos por tempo determinado.

Os agentes honoríficos são, segundo Meirelles (2014, p. 82), “cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados



serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, d sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração”. São exemplos de agentes honoríficos os jurados, o mesário eleitoral, o comissário de menores, o presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento, entre outros.

No decorrer do desempenho das funções públicas esses agentes – que não servidores públicos – sujeitam-se a hierarquia e disciplina do órgão pelo qual estão servindo. Ressalta-se que as proibições constitucionais descritas no artigo 37, incisos XVI e XVII da Constituição Federal, não incidem sobre estes agentes, pois sua vinculação ao Estado é apenas transitória.

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

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Os agentes honoríficos só serão equiparados a funcionários públicos para fins penais relacionados com o exercício de função, de acordo com o que dispõe o artigo 327 do Código Penal.

Os agentes delegados são pessoas físicas ou jurídicas particulares que recebem a incumbência de executar determinada atividade, obra, ou serviço público e os realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas sempre respeitando as normas e fiscalização do Estado.

De acordo com Meirelles (2014, p. 83), “esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes de Estado; todavia, constituem uma

categoria à parte de colaboradores do Poder Público”. São exemplos de agentes delegados os concessionários de serviços públicos, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos e demais pessoas que recebem a delegação para prestar algum serviço de interesse público.

O Estado, por sua vez, responde subsidiariamente pelas atividades dos agentes, desde que a vítima comprove que há insolvência do delegado que é o devedor principal, ou seja:

[...] a responsabilidade do delegante não é conjunta nem solidária com a do delegado; é subsidiária, ou seja, supletiva da do causador do dano na execução da delegação, se este se revelar incapaz de satisfazer a indenização devida. Nenhuma responsabilidade, porém, suporta o delegante pelos atos negociais do delegado para a execução da obra ou do serviço, pois quem com ele contrata o faz em termos particulares, sem qualquer vinculação com o Poder Público delegante. (MEIRELLES, 2014, p. 83).

Quando esses agentes lesarem direito alheios responderão civil e criminalmente de acordo com as normas da Administração Pública. Os agentes credenciados são, segundo Meirelles (2014, p. 84), “[...] os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante”.

## 2.5. PODERES E DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 criou a obrigação dos gestores públicos oferecerem suas contas de forma organizada e elaborada conforme as normas financeiras emanadas do Poder Legislativo e subsidiadas pelas normas dos órgãos de controle.

Conforme os dizeres de Meirelles (2014, p. 111):

[...] os *poderes e deveres do administrador público* são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade. Fora dessa generalidade não se poderá indicar o que é *poder* e o que é *dever* do gestor público, porque, estando sujeito ao ordenamento jurídico geral e às leis administrativas especiais, só essas normas poderão catalogar, para cada entidade, órgão, cargo, função, serviço ou atividade pública, os poderes e deveres de quem o exerce. (MEIRELLES, 2014, p. 111).

Assim, cada agente administrativo será investido de certa parcela de poder público para desempenhar suas atribuições. Quando o agente não estiver desempenhando sua função não poderá usar deste poder para colocar-se acima dos demais cidadãos. Se o fizer, estará caracterizado o abuso de poder, crime tipificado pela Lei 4.898 de 9 de dezembro de 1965.

Para Meirelles (2014, p. 112), o abuso da autoridade só é lícito “[...] quando vise a obstar a que um indivíduo prejudique direitos alheios [...]. Isto porque os Estados de Direito e Democráticos como o nosso não reconhecem privilégios pessoais; só admitem prerrogativas funcionais.”.

Conforme disposto por Meirelles (2014, p. 112):

Uma sociedade democrática veda o personalismo e deve assegurar a todos o acesso às oportunidades. Daí o nivelador princípio do art. 5º, *caput*, da CF, que estabelece a igualdade de todos perante a lei. Ora, se o agente do poder não está no exercício de suas funções, deixa de ser *autoridade*, igualando-se aos demais cidadãos. (MEIRELLES, 2014, p. 112).

Dessa forma, o poder de agir transforma-se no dever de agir para remover os interesses particulares que venham a se opor ao interesse público.

### **2.5.1. Dever de eficiência**

O dever de eficiência possui a finalidade de tornar mais qualitativa a atividade administrativa, ou seja, exige o elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, impondo ao administrador e agentes públicos que tenham sua atuação pautada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, etc.

O agente público deve atender o cidadão na exata medida de suas necessidades mediante organização adequada e otimizando o aproveitamento dos recursos disponíveis.

Para Meirelles (2014, p. 113), o dever de eficiência “corresponde ao dever de boa administração” que submete toda atividade do executivo a vários cumprimentos, ou seja:

[...] submeter toda a atividade do Executivo ao *controle de resultado* (arts. 13 e 25, V), fortalecer o *sistema de mérito* (art. 25, VIII), sujeitar a Administração indireta a *supervisão ministerial* quanto à *eficiência administrativa* (art. 26, III) e recomendar a *demissão* ou *dispensa* do servidor comprovadamente *ineficiente* ou *desidioso* (art. 100) (MEIRELLES, 2014, p. 113).

Para melhor atender ao dever de eficiência, a Emenda Constitucional 19 introduziu no artigo 42 da Constituição Federal a possibilidade de dispensa do servidor público estável através “[...] de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assim como estabelecem, como condição para aquisição da estabilidade, a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade” (MEIRELLES, 2014, p. 113).

De acordo com Meirelles (2014, p. 114):

Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica. (MEIRELLES, 2014, p. 114).

Em suma, o princípio da eficiência deve ser aplicado a todos os níveis da Administração.

### **2.5.2. Dever de probidade**

O dever de probidade determina que a atuação do administrador público esteja em harmonia com o princípio da moralidade na administração pública, agindo com postura ética, honesta, legítima e boa-fé.

Conforme Meirelles (2014, p. 115), “o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos”.

O artigo 37, § 4º da Constituição Federal dispõe que:

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

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Nos casos de improbidade administrativa serão aplicadas as sanções previstas na Lei 8.429 de 2 de Junho de 1992. Essas sanções são classificadas em três espécies:

- a) Os que implicam enriquecimento ilícito: estão dispostas no artigo 9º da Lei 8.429. Em suma, são aquelas que auferem qualquer vantagem patrimonial indevida ao agente em razão do exercício de cargo, função, emprego ou atividade.

- b) Os que causam prejuízo ao Erário: conforme o artigo 10 da Lei 8.429. Decorrem de qualquer ação ou omissão, seja por dolo ou culpa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, etc...
- c) Os que atentam contra os princípios da Administração Pública: de acordo com o artigo 11 da Lei 8.429. É qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Além dos casos mencionados, “o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público” (MEIRELLES, 2014, P. 115).

### **2.5.3. Dever de prestar contas**

A prestação de contas é o instrumento pelo qual se permite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizados pelos gestores públicos, promovendo a transparência dos atos administrativos, além de servir de informação aos contribuintes de como e onde seu dinheiro foi utilizado.

De acordo com o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal:

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 e privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A análise da prestação de contas é realizada pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo no exercício do controle externo que contam com o suporte do sistema interno implantado em cada Poder, órgão, instituição, etc.

Dispõe, ainda, o art. 71, caput e incisos I, II, IV, V, VIII, IX, X, XI da Constituição Federal:

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;

[...]

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativos, 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;

[...]

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras combinações, 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. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

De acordo com Meirelles (2014, p. 116), “A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. Essa prestação de contas, segundo os ditames constitucionais, é feita ao órgão legislativo de cada entidade estatal, através do Tribunal de Contas competente, que auxilia o controle externo da administração financeira...”.

O administrador tem a obrigação de prestar contas à população, pois este ato nada mais é do que o compromisso com a transparência. Por possuir natureza a *posteriori* e o Tribunal as julgará até o término do mandato seguinte.



### 3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública representa um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos pelos quais se exerce o poder de fiscalização e/ou revisão das atividades administrativas de qualquer das esferas de poder.

De acordo com Almeida (2005) “Esta fiscalização e revisão são elementos fundamentais do controle, sempre calçados no princípio da legalidade. A fiscalização nada mais é que o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos; é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque eivadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas”.

#### 3.1. CONCEITO DE CONTROLE

O controle nada mais é do que a fiscalização, a orientação e correção que um Poder exerce sobre a conduta funcional de outro órgão ou autoridade.

Conforme disposto por Meirelles (2014, p. 753), “no âmbito da Administração direta ou centralizada decorre da *subordinação hierárquica*, e no campo da Administração indireta ou descentralizada, resulta da *vinculação administrativa*, nos termos da lei instituidora das entidades que a compõem. Daí por que o *controle hierárquico* é pleno e ilimitado e o controle das autarquias e das empresas estatais em geral, sendo apenas um *controle finalístico*, é sempre restrito e limitado aos termos da lei que o estabelece.”.

Ainda de acordo com Meirelles (2014, p. 754):

E justifica-se essa diferença, porque os órgãos descentralizados são *subordinados* aos superiores, ao passo que os entes descentralizados são administrativamente autônomos e simplesmente vinculados a um órgão da entidade estatal que os criou. Por essa razão, o órgão superior controla o inferior em todas as suas atividades, enquanto o órgão a que a autarquia ou a empresa estatal se acha vinculada só as controla nos aspectos que a lei

determinar, e que normalmente se restringem ao enquadramento da conduta da entidade no plano geral do Governo e à consecução de suas finalidades estatutárias... (MEIRELLES, 2014, p. 754).

O controle é exercido em todos e por todos os Poderes de Estado, e estende-se a toda a Administração e abrange todas as atividades e agentes.

### 3.2. TIPOS DE CONTROLE

Na Administração Pública a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais, destacando-se o controle externo e o controle interno.

Para Heraldo da Costa Reis (1993, p. 58):

O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela Administração para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados da contabilidade. (REIS, 1993, p.58).

O objetivo do controle interno é assegurar a execução das suas próprias atividades observando os princípios básicos da Administração Pública definidos no art. 37 da Constituição Federal.

De acordo com Arend (2008, p.19):

“[...] o controle interno avalia o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, além da execução dos programas e orçamentos de governo; exerce o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como os direitos e haveres dos Governos; comprova a legalidade e avalia os resultados quanto a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração; a aplicação de

recursos públicos por entidades de direito privado; e, ainda, apoia o controle externo no exercício de sua missão constitucional. (AREND, 2008, p. 19).

### **3.2.1. Controle administrativo**

O controle administrativo “[...] é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito.” (MEIRELLES, 2014, P. 759).

O controle administrativo opera-se para que a atividade pública atinja sua finalidade com legitimidade e eficiência, concretizando-se no cumprimento das necessidades coletivas, além do atendimento dos interesses individuais dos administrados.

Conforme a disposição da Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, Superior Tribunal Federal, Súmula 473).

Conforme disposto por Meirelles (2014, p. 760), “o controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. [...] Através do controle administrativo a Administração pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos e punir seus agentes com as penalidades estatutárias.”.

No âmbito da Administração Federal, o artigo 53 da Lei 9.784/99 dispõe que:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. (BRASIL, Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999).

Este direito decai em cinco anos a contar da data em que os atos foram praticados, salvo se comprovada má-fé.

Os meios de controle administrativo dividem-se entre a fiscalização hierárquica e recursos administrativos, mas a lei pode, ainda, especificar outras modalidades. Um exemplo claro é a prestação de contas.

A fiscalização hierárquica, segundo Meirelles (2014, p. 761) “[...] é exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes.”.

Ainda, conforme Meirelles (2014, p. 761):

Para pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o rendimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia. (MEIRELLES, 2014, p. 761).

Os recursos administrativos, por sua vez, “são todos os meios hábeis a propiciar o reexame da decisão interna pela própria Administração, por razões de legalidade e de mérito administrativo. [...] a Administração aprecia e decide as pretensões dos administrados e de seus servidores, aplicando o Direito que entenda cabível, segundo a interpretação de seus órgãos técnicos e jurídicos.” (MEIRELLES, 2014, p. 762).

Nos dizeres de Meirelles (2014, p. 763), “[...] em qualquer modalidade do recurso a autoridade ou tribunal administrativo possui ampla liberdade de revisão do ato recorrido, podendo modificá-lo ou invalidá-lo por meio de legalidade,

conveniência, oportunidade ou, mesmo, por razões de ordem técnica que comprometam a eficiência do serviço público ou a utilidade do negócio em exame.”.

Conforme o artigo 64, § único da Lei 9.784/99:

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão. (BRASIL, Lei n 9.784 de janeiro de 1999).

Vale ressaltar que o recurso que for interposto fora do prazo não será conhecido, exceto quando se tratar de anulação de atos ilegais, pois estes independem de recurso e podem ser declarados a qualquer tempo e em qualquer processo que os denuncie.

### **3.2.2. Controle Legislativo**

O controle legislativo é aquele “[...] exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da 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.”. (MEIRELLES, 2014, p. 793-794).

O artigo 49, inciso V da Constituição Federal de 1988 deu ao Congresso Nacional a competência para sustar atos no âmbito federal que poderá ser feita por ofício ou através da representação do interessado. Conforme mencionado:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Em âmbito estadual ou municipal o controle legislativo dependerá do que determinará a Constituição Estadual e Municipal.

Conforme Meirelles (2014, p. 794):

No regime constitucional de separação de funções, como o nosso, os Poderes de Estado não se confundem nem se subordinam, mas se harmonizam, cada qual realizando sua atribuição precípua e desempenhando restritamente outras a que a Constituição lhes outorga para uma recíproca cooperação institucional. (MEIRELLES, 2014, p. 794).

De acordo com Meirelles (2014, p. 794), “... cabe ao Executivo a realização das atividades administrativas, mas em algumas delas depende da cooperação do Legislativo, dada a relevância do ato e suas extensas repercussões políticas internas ou externas, que só o Parlamento está em condições de bem valorar e decidir sobre sua legitimidade e conveniência”.

### **3.2.3. Controle judicial**

O controle judicial é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos exercidos pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, devendo apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor dessa lesão seja o poder público. Este tipo de controle possui o intuito de verificar a legalidade do ato de acordo com norma legal.

Nas palavras de Meirelles (2014, p. 801):

É um controle *a posteriori*, unicamente de *legalidade*, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Mas é sobretudo um meio de preservação de direitos individuais, porque visa a impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários. Esses direitos podem ser públicos ou privados – não importa –, mas sempre subjetivos e próprios de quem pede a correção judicial do ato administrativo, salvo na ação popular e na ação civil pública, em que o autor defende o patrimônio da comunidade lesado pela Administração. (MEIRELLES, 2014, p. 801).

O controle judicial pode anular atos administrativos, vinculados ou discricionários, desde que provocados, mas nunca revogá-los. Tal anulação ocorrerá nos casos em que o ato administrativo for constatado como ilegal, podendo ser anulado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário gerando, assim, efeito retroativo. Os meios de controle de oposição à Administração são: o Habeas Data, o Mandado de Segurança Individual, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Popular e a Ação Civil Pública.

### 3.2.3.1. Habeas Data

O Habeas data é o “[...] meio constitucional posto à disposição de pessoa física ou jurídica para lhe assegurar o conhecimento de registros concernentes ao postulante e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, ou para retificação de seus dados pessoais”. (MEIRELLES, 2014, p. 817).

Esta ação está legalmente prevista no artigo 5º, inciso LXXII, alínea “a” e “b” da Constituição Federal, a qual diz que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Ressalta-se o fato de não caber habeas data em relação a alínea “a” quando não houver recusa de informações por parte da autoridade administrativa.

Conforme Medauar (2013, p. 469):

[...] a Lei 9.507/97 condicionou a ação de *habeas data* ao *prévio uso da via administrativa*, porque só diante do indeferimento a pedido de acesso ao dado pessoal, a pedido de retificação ou diante da ausência de decisão ao pedido formulado, poderá ocorrer a lesão ou ameaça a direito. (MEDAUAR, 2013, p. 469).

### 3.2.3.2. Mandado de segurança individual

O mandado de segurança individual está constitucionalmente previsto no artigo 5º, inciso LXIX e também na Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009 e é “[...] posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei para proteger direito individual, próprio, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, lesado ou ameaçado de lesão por ato de qualquer autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”. (MEIRELLES, 2014, p. 812).

Ainda, de acordo com Meirelles (2014, p. 812):

Destina-se a coibir atos ilegais de autoridade lesivos a direito subjetivo, líquido e certo, do impetrante. Por ato de autoridade, suscetível de mandado de segurança, entende-se toda ação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, seja de que categoria for a autoridade e sejam quais forem as funções que exerça. (MEIRELLES, 2014, p. 812).



O artigo 8º da Lei 12.016/2009 dispõe que:

Art. 8º Será decretada a perempção ou caducidade da medida liminar **ex officio** ou a requerimento do Ministério Público quando, concedida a medida, o impetrante criar obstáculo ao normal andamento do processo ou deixar de promover, por mais de 3 (três) dias úteis, os atos e as diligências que lhe cumprirem. (BRASIL, Lei nº. 12.016 de 7 de agosto de 2009).

É importante salientar que através do disposto no artigo citado anteriormente, o Ministério Público possui “[...] o dever de fiscalizar a conduta do impetrante e o dever de requerer a perempção ou caducidade da medida liminar”. (MEIRELLES, 2014, p. 814).

### 3.2.3.3. Mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança coletivo é regulado pelo artigo 5º, inciso LXX e também pela Lei 12.016/2009, artigos 21 e 22. Assim:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou

associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

- I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;
- II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

§ 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

§ 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas. (BRASIL, Lei n. 12.016 de 7 de agosto de 2009).

O mandado de segurança é uma ação à disposição especificamente de organizações sindicais, entidades de classe ou associações, bem como a partidos políticos que estejam enquadrados na regra da Lei. De acordo com Meirelles (2014, p. 814):

[...] é remédio posto à disposição de partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou de organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autoridade especial. (MEIRELLES, 2014, p. 814).

A dispensa de autorização especial está estipulada na Súmula 629 do STF, a qual dispõe que:

Súmula 629. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe de autorização destes. (BRASIL, Superior Tribunal Federal, Súmula 629).

Sendo assim, não se aplica o disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal.

#### 3.2.3.4. Ação popular

A ação popular está disposta no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal e na Lei nº. 4.717 de 29 de junho de 1965, trazendo os preceitos processuais.

Esta ação é “[...] posta a disposição de qualquer cidadão (eleitor) para obter a anulação de atos ou contratos administrativos – ou a eles equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural”. (MEIRELLES, 2014, P. 814).

Os fins desta ação podem ser divididos em preventivo e repressivo, sendo este quando proposta depois que a lesão tiver ocorrido visando anular o ato e também responsabilizar patrimonialmente o causador do dano, e aquele disposto a impedir os efeitos lesivos, ou seja, antecedendo os atos.

De acordo com Meirelles (2014, p. 815):

*A ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular; é o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto. (MEIRELLES, 2014, p. 815).*

Medauar (2013, p. 465) esclarece de forma objetiva o procedimento da ação, dispondo que “[...] ao despachar a inicial, o juiz ordena a intimação do Ministério Público; o prazo de contestação é de vinte dias, prorrogável por mais vinte, a requerimento dos interessados; não havendo pedido de prova pericial ou testemunhal, o juiz dará vista sucessiva de dez dias ao autor e ao réu, para alegações. Se a sentença julgar procedente a ação popular, determinará o desfazimento do ato ou contrato, ou a abstenção de conduta lesiva, e condenará à reparação do dano os autores do ato e os beneficiários, se for o caso. Da sentença cabe apelação voluntária, se julgada procedente ou improcedente, com efeito suspensivo; quando julgada procedente, só podem apelar os réus atingidos pela decisão; o juiz é obrigado a *recorrer de ofício*, quando a sentença concluir pela improcedência ou carência da ação popular”.

De acordo com Meirelles (2014, p. 815):

A própria lei regulamentadora indica os sujeitos passivos da ação e aponta casos em que a ilegalidade do ato já faz presumir a lesividade ao patrimônio público, além daqueles em que a prova fica a cargo do autor popular. (MEIRELLES, 2014, p. 815).

Conforme estipula o artigo 21 da Lei 4.717/65, a ação popular prescreverá em cinco anos.

#### 3.2.3.5. Ação civil pública

Medauar (2013, p. 466) define a ação civil pública como “[...] o instrumento processual destinado a evitar ou reprimir danos aos interesses difusos ou transindividuais da sociedade, dentre os quais: meio ambiente, patrimônio cultural, patrimônio público e social, criança e adolescente, investidores no mercado de capitais, consumidores, portadores de deficiência física, infração da ordem econômica e da economia popular, infração de ordem urbanística.”

De acordo com Meirelles (2014, p. 815), esta ação “não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta comissiva ou omissiva do réu. E não pode subsistir a ação direta de inconstitucionalidade, situação que ocorre quando a controvérsia qualifica-se como objeto único da demanda”.

Conforme dispõe o parágrafo único, do artigo 1º, da Lei 7.347/85, quanto a tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e outros fundos de natureza institucional, cujos beneficiários podem ser individualizados, não caberá ação civil pública.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (BRASIL, Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985).

O objeto da ação nada mais é do que o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer ou ainda a condenação em dinheiro. Poderá ainda ser ajuizada uma cautelar precedendo a ação civil pública com o intuito de evitar o dano.

Quanto ao procedimento Medauar (2013, p. 467), dispõe que:

A ação civil pública tem rito ordinário, com a particularidade de admitir *medida liminar*, quando pedida na inicial. O juiz só poderá decidir pedido de liminar após audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, se no polo passivo figurar autoridade ou ente estatal (Lei 8.437, de 30.06.1992, art. 2.º). Da liminar cabe *agravo do réu* e também *pedido de suspensão* ao presidente do tribunal competente para conhecer de possível recurso, pedido esse formulado pela pessoa jurídica pública interessada. A sentença, se procedente, condenará o réu a reparar o dano e/ou a fazer ou abster-se de fazer algo. (MEDAUAR, 2013, p. 467).

Conforme o artigo 2º. da Lei 9.494, de 10 de Novembro de 1997, que trouxe nova redação ao art. 16 da Lei 7.347, de 24 de Julho de 1985:

O art. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (BRASIL, Lei n 7.347 de 24 de julho de 1985).

Por fim, ressalta-se o fato da ação civil pública ser “[...] o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir os danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular...”. (MEIRELLES, 2014, p. 815).

#### **3.2.4. Controle interno**

O controle interno, no conceito de Meirelles (2014, p. 755) “é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”.

Meirelles (2014, p. 755) dispõe que:

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. (MEIRELLES, 2014, p. 755).

O controle interno é exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

Qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços e agentes é considerado interno, bem como o controle do Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 17).

De acordo com Arend (2008, p. 15):

Com o advento da Constituição Federal de 1988, reconheceu-se efetivamente que a fiscalização e o controle deveria ser exercido pelo controle interno de cada Poder e não somente no âmbito do controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas. (AREND, 2008, p. 15).

Ressalta-se que o controle interno não substitui e não se sobrepõe ao controle externo, servindo como um importante apoio a este, obrigando-se a dar conhecimento ao Tribunal de Contas sobre irregularidades e/ou ilegalidades.

### **3.2.5. Controle externo**

O controle externo é aquele que “[...] se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado [...]”. (MEIRELLES, 2014, p. 756).

Os artigos 31 e 71 da Constituição Federal dispõem que o controle externo é aquele exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e tem a finalidade de verificar a probidade Administrativa, além da guarda, da administração e o cumprimento da Lei Orçamentária (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 16).

A complexidade do controle fez com a que Constituição Federal transferisse para os órgãos legislativos e ao Tribunal de Contas a maior parte das atividades fiscalizadoras, abrangendo também o julgamento de contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a prejuízos ao erário. (AREND, 2008, p.25).

Meirelles cita alguns exemplos de controle externo, sendo, assim:

[...] a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo [...]. (MEIRELLES, 2014, p. 756).

### 3.3. O CONTROLE NA LEI FEDERAL Nº. 101/2000

Com a finalidade de atingir metas, avaliar e controlar os custos e resultados editou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 trazendo exigências quanto a Administração Pública Gerencial, assegurando uma gestão responsável e transparente enfatizando o planejamento, o controle da gestão fiscal e a divulgação das contas públicas.

O artigo 56 da Lei nº. 101/2000 estabelece a prestação de contas e dispõe que:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais. (BRASIL, Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000).

O artigo 59 da mesma Lei determina o acompanhamento e a fiscalização a ser realizada pelos Tribunais de Contas, bem como pelo sistema de controle interno de cada Poder, tornando-se fundamental a efetividade da lei, principalmente quando o Estado se encontra em necessidades crescentes e, em contrapartida, recursos limitados.



Para evitar abusos, fraudes e ineficiências tornou-se fundamental a criação de controles internos assegurando a fidelidade e a integridade dos registros, além de demonstrações, informações e relatório contábeis. Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece o processo de planejamento abrangendo a execução orçamentária, também, a prestação de contas anual.

Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal implica no controle da gestão pública, consagrando diretrizes inafastáveis desse controle. Conforme elenca AREND (2008, p. 29-30):

- a) O dever de exatidão e de transparência da gestão fiscal;
- b) A abrangência institucional do controle, como tal, aplicável, sem dúvida, ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, bem como a qualquer das esferas políticas da Federação;
- c) A amplitude operacional do controle institucional, requerendo também o exercício do controle social, sendo que para isto precisa ter acesso aos modos de elaboração e apresentação das contas públicas, bem como receber informações ajustadas sobre providências e práticas políticas dos governos;
- d) A imprescritibilidade do planejamento e, correlativamente, da racionalidade, da moralidade, da economia e da participação popular, esta última de forma a não entrar a iniciativa político-administrativa dos gestores. (ARENDA, 2008, p. 29-30).

Conforme COSTA et al. (2003, p. 33) a Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com alguns dispositivos constitucionais, traz elementos que viabilizaram o controle de desempenho.

[...] Exemplo disso é a redefinição do processo orçamentário. Os três instrumentos orçamentários – o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – serão estruturados por programas. Esses programas, mesmo que envolvam mais de um órgão, terão um único gerente; terão objetivos, metas, custos e indicadores definidos; e, serão monitorados por sistemas de dados informatizados. Assim, será muito mais acessível acompanhar seu desempenho e avaliar seus resultados. (COSTA, 2003, p. 33).

Em outras diretrizes, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a prestação de contas de governo com seus respectivos pareceres prévios são instrumentos de transparência da gestão fiscal.

#### **4. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização da administração, bem como as demais modalidades, será exercida pelo Congresso Nacional através do controle externo e interno de cada Poder.

Conforme AREND (2008), “as disposições a respeito do controle no âmbito da União aplicam-se, aos Estados e Municípios, de tal modo que nessas entidades estatais a fiscalização da administração também será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, no âmbito correspondente. O controle externo, exercido pelos órgãos legislativos, é levado a efeito com o auxílio dos Tribunais de Contas”.

A complexidade do controle fez a Constituição transferir para estes órgãos a maior parte das atividades fiscalizadoras, inclusive a de julgamento das contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a prejuízos ao erário. (ARENDA, 2008).

##### **4.1. HISTÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL**

Para que fosse realizado o controle das finanças públicas foram criadas, em 1680, as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro. Em 1808, visando o acompanhamento da execução das despesas públicas, foi criado o Conselho da Fazenda, o qual foi transformado em Tesouro da Fazenda com o advento da Constituição de 1824.

De acordo com Melo (2012), “A iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas no Brasil ocorreu em 1826, através de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges. Todavia, o primeiro Tribunal de Contas do país, que foi o Tribunal de Contas da

União, só foi criado em 1890, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda na época. A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893”.

O primeiro Tribunal de Contas brasileiro foi criado em 1890 por iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, sendo que sua instalação só ocorreu no ano de 1893, quando se iniciou a fiscalização das contas públicas, de forma independente do Poder Executivo, em um modelo influenciado pelo francês.

A Constituição Federal de 1934 ampliou as competências do Tribunal de Contas inserindo-o como cooperador nas atividades governamentais juntamente com o Ministério Público. Já em 1937, o Tribunal de Contas foi inserido no âmbito do Poder Judiciário suprimindo a função de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Em 1946 o Tribunal de Contas reassumiu suas competências antes suprimidas.

O fortalecimento e a composição do Tribunal de Contas fica mais perceptível com a Constituição de 1988. Nas palavras de Cavalcanti (2006), “O art. 73, do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores, e apenas um membro em princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo”.

#### 4.2. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

O Tribunal de Contas é o órgão de controle externo que presta auxílio ao Poder Legislativo, com jurisdição própria sobre as matérias e pessoas sujeitas a sua competência e versa sobre a gestão dos recursos públicos e municipais.

A previsão constitucional dos Tribunais de Contas Estaduais está exposta no artigo 31 e parágrafos da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - 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.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Resolução nº 1.028, de 04 de março de 2015, que trata do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul dispõe, em seu artigo 2º que:

Art. 2º O Tribunal de Contas, órgão de controle externo com sede nesta Capital e jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, tem suas competências outorgadas pela Constituição Rio-Grandense e disciplinadas por sua Lei Orgânica. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.028/2015).

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Estado do Rio Grande do Sul e de seus Municípios, bem como nas respectivas entidades de administração direta ou indireta e na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

#### 4.3. PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES

As principais funções atribuídas ao Tribunal de Contas são, nas palavras de Medauar (2013):

a) dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo; b) exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os entes controlados; c) apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; d) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; e) apreciar a legalidade das licitações e contratos; f) tomar providências ante a verificação de ilegalidades. (MEDAUAR, 2013, p. 437).

A Constituição Federal, em seu artigo 71, indica outras medidas que os Tribunais de Contas podem adotar além das mencionadas anteriormente. Entre elas:

[...] nos casos de contas ou despesas ilegais, o art. 71, VIII, permite a aplicação de sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras, multa proporcional ao dano causado ao Erário; verificada a ilegalidade, o Tribunal de Contas poderá assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX); se não for atendido, sustará o ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo; no tocante aos contratos, o ato de sustação cabe ao Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Executivo as medidas cabíveis; se o Legislativo e o Executivo, em 90 dias, não adotarem as medidas previstas, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (art. 71, § 2º). (MEDAUAR, 2013, p. 438).

Conforme Meirelles (2014, P. 799), "... a atuação do Tribunal de Contas não se confunde com a exercida pelo controle interno realizada pela própria Administração que praticou o ato...".

Meirelles (2014, p. 800) dispõe que:

Salvo no tocante ao controle de gestão fiscal e na forma da Lei Complementar 101/2000, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser a

*posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração direta ou indireta, nem sobre a conduta de particulares que tenham gestão de bens e valores públicos, salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo, tendo, ainda, competência para expedir medidas cautelares, quando destinadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais. (MEIRELLES, 2014, p. 800).

Além das atribuições previstas na Constituição, há várias outras atribuídas a este órgão por meio de leis específicas. Destacam-se as atribuições conferidas através da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com Medauar (2013, p. 438):

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 – cabe ainda aos Tribunais de Contas: I – fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei; II – alertar os poderes e órgãos quanto a uma série de deveres a respeito de impostos, inclusive se o montante de gasto com pessoal ultrapassar limites fixados, se houver fatos comprometedores de custos e resultados de programas e se existirem indícios de irregularidades na gestão orçamentária; III – verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada Poder e órgão; IV – processar e julgar os agentes estatais quanto às infrações administrativas previstas no art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000 [...]. (MEDAUAR, 2013, p. 438).

Conforme Medauar (2013, p. 438), as infrações administrativas previstas no art. 5º da Lei 10.028 citada anteriormente são: “[...] deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas relatório de gestão fiscal; propor lei de diretrizes orçamentárias anual sem as metas fiscais, na forma da lei; deixar de determinar limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos fixados em lei; deixar de ordenar ou de promover medida para redução da despesa com pessoal, na forma da lei.”

Ressalta-se que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao contraditório e ampla defesa em processos judiciais e também administrativos.

#### 4.4. COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Ao contrário do Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas Estaduais possui composição diferenciada. O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Por sua vez, o Tribunal de Contas dos Estados é composto por sete conselheiros, sendo quatro destes escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado. A estrutura da composição segue o disposto nas Constituições Estaduais respeitando o que diz a Constituição Federal de 1988.

Em relação aos Tribunais, Conselhos e órgãos de contas municipais, o artigo 31, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988 veda a criação, exceto para aqueles municípios que já possuíam essas instituições devidamente criadas e instaladas. Os demais municípios terão o controle externo exercido pela Câmara Municipal, bem como pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado e o Ministério Público. Assim, dispõe o artigo 31, §4º da Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A organização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul está disposta no artigo 4º da Resolução nº. 1028/2015 dizendo que:

Art. 4º Integram a organização do Tribunal de Contas:

I – o Tribunal Pleno;

II – as Câmaras;

III – as Câmaras Especiais;

IV – os Conselheiros;

V – os Auditores Substitutos de Conselheiro;

VI – a Presidência;

VII – a Vice-Presidência e a Segunda Vice-Presidência;



VIII – a Corregedoria-Geral;  
 IX – a Ouvidoria;  
 X – a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena; e  
 XI – o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares.

Parágrafo único. Funciona, junto ao Tribunal, o Ministério Público de Contas, ao qual compete promover a defesa da ordem jurídica, emitindo pareceres e propondo, perante a Corte de Contas, os demais órgãos de controle e a Administração, a adoção de medidas protetivas da juridicidade, da probidade e da eficiência da gestão governamental. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO N. 1.028/2015).

#### 4.5. PROCEDIMENTOS ANALISADOS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO

De acordo com o levantamento realizado por Jader Branco Cavalheiro e Paulo Cesar Flores, os procedimentos comuns analisados são:

a) se a efetiva fiscalização do Executivo e Legislativo vem sendo realizada com competências e formas de atuação definidas em lei;

b) se a Unidade de Controle Interno organiza e periodicamente o funcionamento das áreas operacionais vinculadas à realização de despesas e seus processos quanto à observância das normas legais vigentes (em especial a Lei Federal nº. 4.320/64 e a Lei Federal nº. 8.666/93) e quanto aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, utilizando-se de mecanismos e formas de atuação padronizados;

c) se os integrantes da Unidade de Controle Interno são servidores efetivos especificamente destinados para essa finalidade (com referência nas Cortes de Contas o Parecer da Auditoria nº. 03/2003 e da Informação nº. 60/2002 da Consultoria Técnica do TCE/RS);

d) se há salvaguardas legais para os profissionais da Unidade de Controle Interno que lhe assegurem independência para se desincumbir de suas atribuições funcionais;

e) se a Unidade de Controle Interno planeja sua atuação por meio de plano de trabalho que contemple todas as áreas da administração, priorizando maior frequência de investigações nos setores mais suscetíveis a erros/desvios ou de maior complexidade, ou que consumam expressivo volume de recursos financeiros;

f) se as irregularidades apuradas pelo órgão de controle interno são precedidas de contraditório e ampla defesa, comunicadas à hierarquia funcional e, caso não sanadas, ao Chefe do Poder Executivo, para providências e ao Tribunal de Contas do Estado;

g) se a Unidade de Controle Interno exerce a fiscalização prévia, concomitante e posterior nas diversas áreas de atuação da Unidade, emitindo relatórios periódicos;

h) se ocorre a utilização dos relatórios de auditoria produzidos pela Unidade de Controle Interno como elemento hábil à tomada de decisões gerenciais e/ou corretivas, reparando e/ou evitando a ocorrência de ilegalidade, irregularidades e deficiências;

i) se os profissionais do controle interno recebem treinamento periódico, ou seja, participação em cursos, seminários, palestras e afins, propiciando novos conhecimentos, atualização e aprimoramento, a fim de melhor executar sua obrigação funcional;

j) se existem controles cuja manutenção não se justifica em caso do custo ser superior ao risco, da duplicidade de controle, da existência de outra forma mais racional e menos onerosa de controle, etc...;

k) se a realização de averiguações periódicas vem se desenvolvendo em conformidade com as normas legais, e, ainda, se os procedimentos administrativos praticados pelos agentes públicos asseguram confiabilidade.

Assim, “[...] cabe ao controle externo verificar o atendimento das disposições contidas nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, ou seja, cabe ao Tribunal de Contas verificar a efetiva atuação do Sistema de Controle Interno” (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p.17).

#### 4.6. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E AS CONTAS MUNICIPAIS

Conforme prevê o artigo 71 da Constituição Federal de 1988, o controle externo da Administração Pública Federal será exercido pelo Tribunal de Contas da União, que determinará aos demais entes federados o observância do referido preceito.

Assim sendo, tanto na União quanto nos estados e municípios haverá fiscalização desempenhada pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas e em conformidade com o disposto na Constituição Federal.

Conforme o artigo 75 da Constituição Federal de 1988:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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 de Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Nas palavras de Pereira (2011), “[...] o controle externo dos municípios será realizado pelas Câmaras de Vereadores, auxiliadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, os quais desempenharão suas funções seja através de parecer prévio, seja através do proferimento de verdadeiras decisões. O desempenho da função de auxiliar da Câmara Municipal, o Tribunal de Contas tem como função essencial fiscalizar as contas dos municípios prestadas anualmente e emitir parecer prévio, encaminhando-o à Câmara de Vereadores, a qual irá decidir definitivamente”.

O parecer prévio é o ato cumprido em determinado prazo, com certa solenidade, e constituído de apreciação de natureza técnica sobre as contas gerais de um exercício financeiro. Este parecer é uma peça obrigatória e o Poder Legislativo só pode se manifestar após o pronunciamento das Cortes de Contas, ou seja, o legislativo só poderá julgar as contas do Chefe do Executivo mediante o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Conforme estabelece o artigo 31, § 2º da Constituição Federal de 1988:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal na forma da lei.

[...]

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Neste caso, vale ressaltar o fato do Poder Legislativo também estar condicionado ao parecer prévio do Tribunal de Contas para o desempenho de sua função de julgamento das contas do prefeito municipal.

Além das atribuições mencionadas, a Constituição Federal de 1988 impõe a todos aqueles responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, bem como aqueles que administram os recursos públicos, e aqueles que deram causa à perda, extravio ou qualquer irregularidade da qual decorra prejuízo ao erário, o dever de prestar contas diretamente ao Tribunal de Contas. Conforme Pereira (2011), “Ao exercer tal atribuição, o Tribunal de Contas realiza verdadeiro julgamento, de sorte a emitir decisões de caráter definitivo, terminativo ou peremptório, as quais apenas poderão ser revistas pelo Poder Judiciário em casos de grave ameaça ao devido processo legal ou cerceamento do direito de defesa”.

#### 4.7. DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O caput do artigo 71 da Constituição Federal dispõe que o as Cortes de Contas auxiliam o Poder Legislativo na função do controle externo subdividindo-o, assim, em duas instituições distintas.

A natureza jurídica das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas gera, desde muito tempo, uma antiga discussão “[...] acerca do caráter jurisdicional ou não do julgamento das contas dos administradores ou responsáveis por bens públicos. O que se verifica é que uma corrente minoritária da doutrina defende a força judicante das deliberações das Cortes de Contas que julgam as contas em comento”. (TAKEDA, 2009).

Porém, “o argumento mais expressivo da corrente que defende essa força judicante é o de que a própria Constituição, ao estabelecer o termo técnico “julgar”, também conferiu competência jurisdicional aos Tribunais de Contas. Por outro lado,

embora a tese do exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas ser defendida por doutrinadores renomados, o fato é que a maior parte da doutrina e a jurisprudência dos Tribunais Superiores conferem natureza administrativa às suas decisões, com base na regra disposta no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88". (TAKEDA, 2009).

Ainda, de acordo com Takeda (2009, p. 1):

O julgamento das contas se consubstancia em examinar e avaliar se estão certas ou erradas. Consequentemente, é confeccionado um parecer dotado de valor técnico, mas que não se revela um provimento definitivo, ou seja, não está no patamar de uma sentença judiciária. Admite-se que tais julgamentos tenham caráter definitivo dentro do seu âmbito de atuação (competências específicas), mas isto não significa que os órgãos em comento exerçam jurisdição. (TAKEDA, 2009, p. 1).

A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Nesse caso, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se o responsável, após ter sido notificado, não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das entidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

A doutrina majoritária entende "[...] que não há permissão de que o Judiciário aprecie, quanto ao mérito, decisões advindas do TCU como, por exemplo, no que tange a processos de tomada e prestações de contas, visto que são decisões administrativas por excelência, constituindo, igualmente, função privativa da Corte de Contas. Deste modo, é conferida a este Tribunal autonomia em certas hipóteses de não haver exame judiciário acerca de suas deliberações." (FILHO, 2007, p. 182).

Filho (2007, p. 44) dispõe que:

Importante, também, ressaltar que com relação às decisões em processos de tomada ou prestação de contas, podem ser

- decisão preliminar: antes de o Tribunal julgar o mérito, ele determina o sobrestamento do processo para obter determinadas informações, que podem ser feitas mediante diligências, citação ou audiência pessoal.  
 - decisão definitiva: aqui podem ocorrer três tipos de situações:

- Contas Regulares: as contas são julgadas regulares quando demonstram clara e objetivamente a exatidão das demonstrações contábeis, bem como a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis.
  - Contas Regulares com Ressalvas: essa situação ocorre sempre que apresentem impropriedades ou falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário público. Ex. o administrador não emitiu corretamente a nota de empenho, pois não a classificou.
  - Contas Irregulares: decisão de maior gravidade, sempre que ocorra uma das seguintes condições:
    1. omissão do dever de prestar contas - o responsável não presta contas dentro do prazo estabelecido, sem nenhuma justificção.
    2. prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico ou então infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil - significa dizer que as demonstrações contábeis estão distorcidas.
    3. dano ao erário público decorrente da prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico - o Tesouro ficou prejudicado pela prática do ato.
    4. desfalque ou desvio de bens, dinheiro ou valores públicos."
- decisões terminativas: impossibilidade material de julgamento de mérito em face de forma maior ou alheio à vontade do responsável. A lei não define as hipóteses. Nesse caso há o trancamento das contas e, em consequência, o arquivamento do processo de julgamento. (FILHO, 2007 apud SOUZA, p.44).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul aprovou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado através da Resolução nº. 1028/2015, com a finalidade de uma nova ordem regimental ao Tribunal de Contas do Estado, dispondo, assim, sobre a constituição, estrutura, atribuições, funcionamento e competências.

As decisões dos Tribunais de Contas não fazem coisa julgada, pois o mesmo não possui função jurisdicional, o que gera o cabimento de recurso a partir do julgamento das contas dos administradores. Entretanto, as decisões dos Tribunais de Contas podem ser analisadas pelo Poder Judiciário em função do princípio da inafastabilidade judicial.

Ainda, de acordo com Filho (2007, p. 20):

Independente da função exercida pelos Tribunais de Contas, a natureza de suas decisões, a exemplo das decisões judiciais, podem ser divididas em quatro grupos: declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias, resultando de uma série de atos preparatórios de uma decisão final da

Administração Pública, que visa à adequação dos fatos a si postos, frente às diretrizes estabelecidas em lei, numa forma de se buscar, como observância ao princípio da anterioridade e legalidade, pautar os atos da Administração Pública, como um todo, ao ordenamento jurídico. (FILHO, 2007, p. 20).

#### Quanto aos títulos executivos extrajudiciais:

São, por conseguinte, títulos executivos extrajudiciais as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas da União ou dos Estados que impliquem condenação de natureza pecuniária, de sorte que o Judiciário poderá deter-se no exame da legitimidade do procedimento administrativo e dos atos que resultarem na criação do título, podendo, inclusive, negar validade e eficácia executiva aos que não apresentem os indispensáveis requisitos exigidos pela respectiva lei autorizadora, bem como aos que não se conformem dentro da noção de razoabilidade e proporcionalidade. (FILHO, 2007, p. 1).

#### De acordo com Filho (2007, p.1):

O julgamento dos Tribunais de Contas é também definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou os prazos para a interposição, a decisão é definitiva, não sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário. (FILHO, 2007, p. 1).

Esta impossibilidade de apreciar o mérito nada mais é do que a impossibilidade do magistrado impor “[...] impor ou sobrepor seu próprio juízo de conveniência ou de oportunidade no lugar do Tribunal de Contas da União, visto que exerce suas atribuições de forma autônoma, outorgadas pelo Legislativo”. (FILHO, 2007, p. 192).

#### 4.8. O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL

O Tribunal de Contas têm sua competência estipulada pela Constituição Federal de 1988 e, em âmbito estadual, na Constituição Estadual. A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989 define os tipos de controles – externo e interno – em seus artigos 70, 71 e 76.

A principal finalidade do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é verificar se o Sistema de Controle Interno dos órgãos e entidades auditados está funcionando adequadamente, evitando desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, subsidiando o administrador com informações e elementos técnicos (CAVALHEIRO, FLORES, 2007, p.17).

De acordo com Citadini (1998), “a jurisdição do Tribunal de Contas se estende a todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, compreendendo os três níveis de Governo: federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os órgãos e entidades federais, e aos Tribunais Estaduais (TCE) compete fiscalizar todos os organismos estaduais e municipais, exceção feita apenas aos Municípios, que em 1988, possuíam Tribunal próprio, uma vez que a Constituição de 1988 garantiu a existência dos que haviam sido criados anteriormente, proibindo os demais Municípios de o instituírem”.

Os tribunais de contas possuem amplo leque de atribuições, mas entre as básicas e mais importantes estão o parecer anual sobre as contas do Governo Estadual e Prefeituras, bem como o julgamento das contas de cada Unidade Gestora, Empresas e Sociedades de Economia Mista, Fundações e responsáveis por bens e valores públicos a nível estadual e municipal, além do registro dos atos de admissão, aposentadorias e reformas, além do julgamento de licitações e contratos deixando claro como ocorre o trâmite processual no Tribunal de Contas.

Vale ressaltar que o julgamento das contas trata-se de um real julgamento e não de um parecer. “[...] um julgamento de irregularidade implicará em consequência para o responsável, entre as quais, se tem a previsão de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº. 64, de 16 de maio de 1990, que em seu artigo 1º (alínea G, do inciso I) passou a prever a inelegibilidade para o período de 5 (cinco) anos contados a partir da decisão, no caso de rejeição das contas.” (CITADINI, 1998).



Para que ocorra a preservação da legalidade da atuação da Administração Pública, nota-se a importante participação do Tribunal de Contas no Estado Democrático de Direito. De acordo com MELLO:

[...] se o Estado, ao ofender ordem jurídica, viola o direito de alguém, fere um direito individual, lesa um direito subjetivo, o ofendido pode buscar no Poder Judiciário a recondução do Estado ao campo da licitude e à reparação dos prejuízos sofridos. Porém – e este é o ponto que desejo frisar e que justifica toda a introdução que acabo de fazer – se o Estado rompe, fratura, o quadro da legitimidade, mas não ofende os direitos individuais, direitos objetivos, que passará? (MELLO, p. 135).

Assim, podemos dizer que “[...] os Tribunais de Contas são verdadeiros tutores dos interesses públicos, ou dos direitos públicos subjetivos que é na verdade o poder de reivindicar, de comandar para a tutela de interesse da sociedade, inclusive nos casos em que o Estado violenta qualquer norma ou princípio, seja de natureza constitucional, seja de natureza infraconstitucional, sem violar qualquer direito individual, o que inibiria, na prática, o controle judicial como já ressaltado por BANDEIRA DE MELLO”. (COSTA et al, 2003, p. 10).

#### 4.9. ATOS DE GOVERNO E DE GESTÃO QUE PODEM DETERMINAR A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL OU JULGAMENTO DE CONTAS IRREGULARES NO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – RESOLUÇÃO N. 1.009/2014

Obedecendo e respeitando o disposto nos artigos 70 e 71, caput e incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, a Resolução 1009/2014 entra em vigor disposto “[...] sobre os critérios que devem ser observados quanto às contas de governo para fins de emissão de parecer prévio e julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e dá outras providências.”. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.009/2014).

Em relação à emissão de parecer prévio desfavorável, o artigo 2º da Resolução 1.009/2014 arrola os atos de governo e de gestão que poderão ensejá-lo:

Art. 2º A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado:

I – autorização de despesa sem recurso orçamentário próprio;

II – empenho de despesas por conta de dotações criadas ou suplementadas por créditos adicionais cujos recursos não se realizarem, quando ficar configurada intencionalidade na criação de dotações fictícias e não apenas falha de previsão ou erro de estimativa;

III – empenho de despesas por conta de dotações criadas ou suplementadas por créditos adicionais abertos sem autorização legislativa;

IV – autorização de despesas sem cumprimento do devido processo licitatório;

V – ausência de licitação para concessão de serviços públicos, exigida nos termos dos artigos 175 da Constituição da República e 14, 42 e 43 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

VI – autorização de pagamento a servidores admitidos sem concurso público ou sem autorização legislativa, em descumprimento do disposto nos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição da República;

VII – contratações reiteradas por prazo determinado sem a realização do devido concurso público ou quando ainda existirem candidatos aprovados em concurso público com prazo de validade em vigor;

VIII – ausência de desconto ou de recolhimento das contribuições previdenciárias, e/ou existência de irregularidades na aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência;

IX – desobediência às normas de inscrição e cobrança da Dívida Ativa;

X – deficiência do Sistema de Controle Interno mantido pelo Poder Executivo, sempre que essa circunstância tenha impedido ou dificultado a criação das condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa, de acordo com o que preveem o caput e os incisos do artigo 74 da Constituição da República;

XI – elaboração da Lei Orçamentária em desconformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual e da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

XII – concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de cargos e admissão de pessoal, em desacordo com o disposto nos incisos I e II do artigo 169 da Constituição da República;

XIII – realização de despesas em desacordo com os princípios constitucionais, particularmente os da moralidade, da impessoalidade e da legalidade, estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição da República;

XIV – obstaculização da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado no exercício de atividades de auditoria, inspeções, diligências e outras;

XV – descumprimento das diretrizes gerais de política urbana, instituídas pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012;

XVI – descumprimento das diretrizes gerais de política de resíduos sólidos e dos prazos instituídos pela Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, 23 de dezembro de 2010;

- XVII – não atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação;
- XVIII – ausência de Plano de Saneamento Básico elaborado em conformidade com a Política Nacional de Saneamento Básico, na forma do que dispõe a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010;
- XIX – descumprimento das exigências de acesso à informação previstas na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2012, e/ou na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009;
- XX – descumprimento das disposições da Resolução nº 979, de 27 de maio de 2013, e modificações supervenientes, que dispõe sobre as exigências relativas à gestão fiscal contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- XXI – descumprimento do disposto no artigo 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000, em face da ausência de instituição, previsão, lançamento ou respectiva cobrança dos tributos da competência local;
- XXII – ausência de estrutura fazendária mínima que atenda às exigências constitucionais previstas para funcionamento e realização das atividades de gestão;
- XXIII – ausência de adoção, por parte da administração tributária municipal, de medidas tendentes a evitar a renúncia de receita, especialmente a decorrente de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido e isenção em caráter não geral, bem como de alteração de alíquota ou de modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado;
- XXIV – descumprimento do princípio da evidenciação contábil, nos termos dos artigos 83, 89 e 104 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- XXV – descumprimento do princípio da universalidade dos registros contábeis, nos termos dos artigos 93 e 100 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e do artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- XXVI – descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- XXVII – inobservância dos prazos de entrega ao Tribunal de Contas do Estado dos documentos para exame das contas exigidos pela Resolução nº 962, de 26 de dezembro de 2012, e modificações supervenientes, nos termos previstos nos artigos 113 e 115 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, aprovado pela Resolução nº 544, de 21 de junho de 2000;
- XXVIII – descumprimento de determinação e/ou decisão exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado; e
- XXIX – ausência de adoção de medidas atinentes à cobrança de título executivo emitido pelo Tribunal de Contas do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO N. 1009/2014).

Dependendo da gravidade, a emissão de parecer prévio desfavorável quanto à aprovação das contas ou o julgamento por irregularidades poderão implicar nas medidas dispostas nos incisos VII à XI da Lei Estadual nº. 11.424/2000. Essas medidas seriam:

Art. 33 - Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos do disposto nos artigos 70 a 72 da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei, o seguinte:

VII - aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades;

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

IX - sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva;

X - requerer, no caso de contratos, a sustação dos mesmos à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, decidindo a respeito se os Poderes Legislativo ou Executivo correspondentes, no prazo de 90 (noventa) dias, não adotarem as medidas cabíveis, na conformidade do previsto nos artigos 53 a 56 da presente Lei;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; [...] (RIO GRANDE DO SUL, LEI 11.424 de 6 de janeiro de 2000).

Conforme dispõe o artigo 3º da Resolução 1009/2014:

Art. 3º A prática isolada de falhas administrativas ou de inconformidades que não comprometam as contas do agente público, em seu conjunto, não impedirá a emissão de parecer favorável ou o julgamento pela regularidade de suas contas com ou sem ressalvas, contendo recomendações e/ou advertências, sem prejuízo da aplicação das medidas previstas nos incisos VII a XI do artigo 33 da Lei Estadual nº 11.424, de 2000. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO N. 1.009/2014).

Ou seja, as medidas mencionadas anteriormente não serão aplicadas e será concedido parecer prévio favorável a falhas administrativas ou inconformidades desde que estas não comprometam as contas do agente público.

#### 4.10. O NOVO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – RESOLUÇÃO N. 1028/2015.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul atualizou a aprovação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado através da Resolução nº.

1028/2015, com a finalidade de uma nova ordem regimental ao Tribunal de Contas do Estado, dispondo, assim, sobre a constituição, estrutura, atribuições, funcionamento e competências.

Esta Resolução excluiu as Câmaras Especiais Reunidas da integração e organização do Tribunal de Contas Estadual incluindo os Auditores Substitutos de Conselheiro e também a 2ª Vice-Presidência.

Em relação ao Tribunal Pleno, o artigo 6º, parágrafo único, alterou o disposto do artigo 8º da antiga Resolução 969/2013, trazendo o seguinte:

Art. 6º. O Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos conselheiros.  
Parágrafo único. As sessões do Tribunal Pleno serão dirigidas pelo Presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente, pelo 2º Vice-Presidente, pelo Corregedor-Geral, pelo Ouvidor e pelo Conselheiro mais antigo. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.028/2015).

Anteriormente, as sessões do Tribunal Pleno não arrolavam o 2º Vice-Presidente e o Ouvidor, fazendo-se necessário apenas o Presidente e, nos seus impedimentos, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral e o Conselheiro mais antigo.

Quanto às contas do Governador do Estado, o artigo 66 ampliou a emissão de parecer prévio sobre os consórcios e fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, além de outras entidades que recebam recursos públicos estaduais. Conforme os parágrafos do artigo 66 da Resolução 1.028/2015:

§ 1º O relatório conterá a análise e todos os elementos necessários à apreciação final, pela Assembleia Legislativa, inclusive quanto a seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado, e, se for o caso, recomendações e determinações quanto às medidas necessárias para a defesa do interesse público.

§ 2º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o Tribunal valer-se-á dos elementos colhidos nas auditorias e inspeções em relação ao respectivo exercício.

§ 3º Não encaminhadas as contas no prazo constitucional, o Tribunal comunicará à Assembleia Legislativa para os fins de direito, devendo apresentar minucioso relatório sobre o exercício financeiro encerrado.

§ 4º Sempre que no relatório de que trata o caput constarem apontes que indiquem a prática de atos ou a ocorrência de fatos passíveis de serem considerados como irregularidades, impropriedades ou inconsistências, o administrador será cientificado do seu inteiro teor a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, se assim o desejar, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes.

§ 5º A concessão do prazo previsto no parágrafo anterior suspenderá o curso do prazo previsto no caput, que será retomado na data em que apresentados os esclarecimentos ou em que certificado o transcurso dos 30 (trinta) dias sem manifestação.

§ 6º Na hipótese de serem prestados os esclarecimentos de que trata o § 4º, serão eles anexados às respectivas contas, mediante despacho do Relator, e submetidos à análise do Corpo Técnico, bem como à apreciação do Ministério Público de Contas, para emissão de parecer. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.028/2015).

O artigo 67 dispõe sobre os elementos do Relatório e do parecer prévio, incluindo o inciso V:

Art. 67. O relatório e o parecer prévio conterão, no mínimo, a análise dos seguintes elementos:

I – gestão fiscal, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e ambiental da Administração Direta;

II – ingressos e gastos públicos, inclusive com pessoal, segundo os objetivos estabelecidos nas leis orçamentárias;

III – dívida pública;

IV – gestão financeira, econômica, patrimonial, operacional e ambiental das entidades da Administração Indireta; e

V – vinculações constitucionais. (RIO GRANDE DO SUL, (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.028/2015).

De acordo com o artigo 68 e seu parágrafo único:

Art. 68. A síntese do relatório, suas conclusões e o parecer prévio serão publicados do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

Parágrafo único. A integralidade do relatório a que se refere o caput deste artigo será disponibilizada no portal do Tribunal de Contas. (RIO GRANDE DO SUL, RESOLUÇÃO 1.028/2015).

Quanto às contas do Poder Executivo Municipal, a Resolução 969/2013 estipulava um prazo para a entrega dos documentos que integravam as contas anuais, sendo esse, o dia 31 de março do exercício seguinte. O artigo 71 da atual Resolução (1.028/2015) extinguiu esse prazo, trazendo em seu parágrafo único que tais documentos serão entregues obrigatoriamente no “[...] prazo fixado em resolução própria”.

Para que seja elaborado o parecer prévio conclusivo “... sobre as contas de governo que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras e avaliação do desempenho da Administração, serão consideradas as análises de gestão fiscal e da aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde, assim como os demais documentos indicados em resoluções próprias”. (artigo 71, caput, Resolução 1.028/2015).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como se falar em um Estado Democrático de Direito sem um órgão que controle e fiscalize a gestão do dinheiro público, pois este exercício é imprescindível e tem ligação direta com a sociedade na realização do controle social.

O controle social não será eficaz se as informações repassadas forem errôneas ou não condizentes com a realidade, fato que demonstra a importância e o respeito aos Princípios da Legalidade, Publicidade e Transparência que se tornam imprescindíveis por parte do Tribunal de Contas e dos gestores públicos, pois toda atividade publicada torna mais eficaz o exercício de controle.

O princípio da transparência visava uma relação considerada “informacional”, ou seja, prestação de informações entre a Administração Pública e a sociedade, mas, em contrapartida, este princípio tornou o cidadão um fiscalizador e um gestor das ações públicas.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado possui um papel muito importante frente à fiscalização e aplicação dos recursos públicos dentro dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Uma vez que o dinheiro público encontra-se em mãos de administradores diversos, faz-se mais do que necessária a observância da aplicabilidade e uso de tais recursos atendendo ao interesse público.

O laço de confiança que deve existir entre a sociedade e os governos/governantes é fortalecido através do Tribunal de Contas por meio do parecer prévio emitido pelo mesmo, pois este, além de diminuir ou acabar com obscuridades presentes no dia-a-dia dos cidadãos, nada mais é do que uma garantia, uma certeza, da correta aplicação do dinheiro público.

A Resolução 1.028 de 04 de março de 2015, a qual atualizou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, preocupou-se em ampliar e, de certa forma tornar mais rígido o controle e fiscalização de vários setores, órgãos e pessoas que antes não eram integrados na Resolução 969 de 30 de janeiro de 2013, ou seja, passou a fiscalizar uma grande gama de assuntos que antes não faziam parte de seu leque de atribuições.

Dentre as matérias que levam ao parecer desfavorável das contas de governo e julgamento das contas de gestão bem como irregularidades dos administradores, a



Resolução n. 1.009/2014 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul inclui em seus incisos o cumprimento de diretrizes gerais de política urbana e de resíduos sólidos, o Plano de Saneamento Básico e acesso à informação, matérias que originariamente não eram auditadas pelo Tribunal de Contas, atuando de forma específica nos resultados destas questões. Dessa forma, a fiscalização será mais pontual, ou seja, não será apenas auditando questões quanto à licitação, a contratação, ao cumprimento de contrato, mas sim a fiscalização do cumprimento do serviço em si.

Ressalta-se o fato de que independentemente da atuação do Ministério Público o não atendimento às orientações contidas nas legislações podem gerar parecer desfavorável para as contas de governo e para as contas de gestão, bem como todas as medidas e sanções cabíveis.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Geórgia Campos de. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, nº. 845, 26 de Outubro de 2005. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/7487/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-brasil>>. Acessado em 21 de Março de 2015.
- AREND, Astor Paulo. **Controle Interno: Fundamentos Jurídicos e Estudo de Caso. Especialização em Gestão Pública e Controle Externo**. Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Credenciamento MEC – Portaria nº. 1965/06. Porto Alegre, RS, 2008.
- BRASIL, Código Penal (1940). In: *Vade Mecum* Saraiva. 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, CF: Senado Federal, 1988).
- BRASIL, **Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em mai de 2015.
- BRASIL, **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em mai de 2015.
- BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em mai de 2015.
- BRASIL, **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em mai de 2015.
- BRASIL, **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em mai de 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 629. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. In: *Vade Mecum* Saraiva. 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº. 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. In: *Vade Mecum* Saraiva. 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10324](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324)>. Acesso em abr 2015.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando assegurar a efetividade do sistema. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2006, p.9.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATROCON. Porto Alegre, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3ª. ed. Editora Elsevier, 2006, Rio de Janeiro.

CITADINI, Antônio Roque. O CONTROLE INTERNO NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DO ESTADO. **Instrumentos de controle no setor público no Estado de São Paulo**. Seminário Nacional, 1998. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/palestras/afresp9810.htm#VII> - > Acesso em mar 2015.

COSTA, Agnaldo da Luz. LEITE, Luis Celso. BEZERRA, Paulo Sérgio Alves. GAIA, Raimundo Nonato Demétrio. **O CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS: TENDÊNCIAS ATUAIS**. Fundação Getúlio Vargas, 2003, Macapá/AP. Disponível em: <<portal2.tuc.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055730.PDF>>. Acessado em 14 de Março de 2015.

FILHO, Alceu José Cicco. **Tribunal de Contas da União e a Natureza Jurídica de suas decisões**. Revista Jurídica, Brasília, v. 9, n. 84, p.171-194, abril. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_84/Artigos/PDF/AlceuCicco\\_rev84.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/PDF/AlceuCicco_rev84.pdf)> Acesso em abr 2015.

FILHO, Alceu José Cicco. **Tribunal de Contas da União e a natureza jurídica de suas decisões**. Rev. Jur., Brasília, v. 9, n. 84, abr./maio, 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_84/Artigos/AlceuCicco\\_rev84.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/AlceuCicco_rev84.htm)> Acesso em jun de 2015.

FREITAS, Aurélio Marcos Silveira de. Órgãos públicos: conceito, natureza e classificação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13579](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13579)>. Acesso em abr 2015.

MAFRA, Francisco. Entidades políticas e administrativas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 20, fev 2005. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=838](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=838)>. Acesso em abr 2015.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 17ª edição revisada e atualizada. Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª ed. V. 6. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Funções do Tribunal de Contas**. RDP, nº. 72, p. 135.

MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de Contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198). Acesso em mar 2015.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Tribunal de Contas estadual e as contas municipais**. Revista Consultor Jurídico, 2011. Disponível em: [www.consul.com.br/2011-out-02/tribunal-contas-estadual-controla-contas-municipais](http://www.consul.com.br/2011-out-02/tribunal-contas-estadual-controla-contas-municipais). Acesso em mar 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000** (atualizada até a Lei n.º 14.571, de 22 de julho de 2014). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf> Acesso em 25 de jun de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos\\_normativos\\_tcers/regimento\\_interno](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno) Acesso em mai de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **RESOLUÇÃO N 1.009/2014**. Disponível em: [http://www.mprs.mp.br/areas/ressanear/arquivos/tce\\_resolucao\\_n\\_1009\\_2014.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/ressanear/arquivos/tce_resolucao_n_1009_2014.pdf) Acesso em 25 de jun de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **RESOLUÇÃO N. 1.028/2015**. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos\\_normativos\\_tcers/regimento\\_interno/NovoRIRes1028.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/NovoRIRes1028.pdf) Acesso em mai de 2015.

TAKEDA, Tatiana. **As decisões dos Tribunais de Contas do Brasil**. In: JurisWay, em 10 de fevereiro de 2009. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1121](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1121) Acesso em abr de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Institucional. **Histórico**. Disponível em: [www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/historico](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/historico). Acessado em 21 de Novembro de 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Institucional. **Competência**. Disponível em: [www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/competencia](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/competencia). Acessado em 21 de Novembro de 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Institucional. **Organização**. Disponível em: [www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/organizacao](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/organizacao). Acessado em 21 de Novembro de 2014.

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS  
MISSÕES – URI CAMPUS ERECHIM**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CURSO  
DE DIREITO**

**KÉLEN ANDREOLLA**

**A GESTÃO PÚBLICA E O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**ERECHIM**

**2015**