

Janaína Gomes da Silva

O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A BUSCA DO
INTERESSE PÚBLICO NO ESTADO PÓS-MODERNO

Belo Horizonte

2018

Janaína Gomes da Silva

O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A BUSCA DO
INTERESSE PÚBLICO NO ESTADO PÓS-MODERNO

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Administração Pública,
Planejamento e Gestão Governamental da
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial
para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Jaime Nápoles Villela

Belo Horizonte

2018

S586c Silva, Janaina Gomes da.
O controle exercido pelos tribunais de contas e a busca do interesse público no estado pós-moderno [manuscrito] / Janaína Gomes da Silva. – 2018.
[9], 71 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública, Políticas e Planejamento Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Jaime Nápoles Villela

Bibliografia: f. 75-80

1. Tribunais de contas – Brasil. 2. Interesse pública – Brasil. 3. BRASIL. [Lei n. 13.655, de 25 de abril 2018]. I. Villela, Jaime Nápoles. II. Título.

CDU 351.94(81)

Janaína Gomes da Silva

O controle exercido pelos Tribunais de Contas e a busca do interesse público no Estado pós-moderno

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito para obtenção do título de Especialista *lato sensu* em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovada na Banca Examinadora

Prof. Jaime Nápoles Villela

Belo Horizonte, 29 de junho de 2018.

Dedico este trabalho ao meu primeiro mestre na paixão pela Administração Pública, Dr. José Nilo de Castro, por ter me concedido a honra de aprender um pouco do seu vasto conhecimento e sua peculiar sensibilidade. Por acaso (ou não) do destino, o que era para ser um estágio de advocacia, se transformou em uma carreira de constante luta e aprendizagem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aqueles que foram essenciais para não só para a elaboração deste trabalho, mas para a minha carreira na Administração Pública, muitas vezes penosa, algumas vezes desanimadora, mas ao final, muito instigante e apaixonante.

Aos profissionais que sempre foram e serão minha referência pessoal na Administração Pública, Dr. José Nilo de Castro e Dra. Cristina Padovani Mayrink, que me ensinaram a tratar a coisa pública com muito carinho e sensibilidade, conciliando a legalidade com a efetividade, eficácia e eficiência, zelando sempre pelo interesse do povo.

À minha família: meus pais, sogros, irmãos e marido pelas ausências, pelos momentos de *stress*, e pela conversa compulsiva e apaixonada sobre a Administração Pública.

Aos amigos que fiz neste curso de especialização, Virgínia, Alan, Sandra, Laura (que já era amiga), Giovana e Daiane, que tornaram tudo mais leve com o seu bom humor.

Ao meu orientador Jaime Nápoles Villela, que aceitou o desafio de me orientar em curto espaço de tempo, sobre tema especialmente polêmico.

Agradeço pelo início de uma jornada em relação a qual dou os primeiros passos, mas que tenho certeza que se transformará em um belo caminho em prol da boa administração pública.

RESUMO

No Brasil, os Tribunais de Contas receberam na Constituição de 1988 diversas atribuições que fortaleceram seu papel, passando a fiscalizar, opinar, recomendar e determinar revisão e anulação de atos administrativos, sob a ótica contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas. Contudo, conforme será apresentado, em que pese a finalidade do poder de controlar seja proteger o interesse público, pragmaticamente, não raras são as situações em que a análise realizada pelos Tribunais de Contas vai ao encontro das necessidades e interesses da população afetada, trazendo modificações repentinas e sem avaliação quanto às providências imediatas a serem adotadas para diminuir os impactos negativos à sociedade. Além disso, muitas são as situações em que atos administrativos são declarados ilegais, mesmo baseados em pareceres jurídicos emitidos por advogados públicos, por conterem entendimento jurídico diverso daquele adotado pelos Tribunais de Contas, seja por diferença de interpretação, seja por mudança de entendimento jurisprudencial. Episódios dessa natureza inegavelmente causam insegurança jurídica e instabilidade econômica no país, e contrariam o cumprimento do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Lei Maior de 1988, que deve permear todos os atos públicos, inclusive os de controle. Daí a necessidade, objeto deste trabalho, de se analisar a conveniência de instituição de mecanismos que limitem, ou ao menos, balizem o exercício do poder de controle sobre a Administração Pública, sob a ótica do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Como se pretende demonstrar, a perquirição do princípio da eficiência administrativa, diante dos limites impostos pelo princípio da legalidade, é o grande desafio dos órgãos de controle, que devem encontrar o equilíbrio necessário ao alcance do verdadeiro interesse público. No bojo das dificuldades do cotidiano da Administração Pública, surge a Lei nº 13.655/2018, sobre a qual se tece breve análise, quanto ao seu objetivo de positivar as balizas e limites ao poder de controlar, sob intenção de melhorar a qualidade dos atos de controle e resguardar a segurança jurídica dos atos e decisões administrativas, evitando que o controle não se torne um fim em si mesmo.

Palavras-chave: Administração Pública. Órgãos de Controle. Controle externo. Princípio da eficiência. Princípio da Legalidade. Lei nº 13.655/2018.

ABSTRACT

The study purposes to analyze the need to establish mechanisms which limit or, at least, banalize the exercise of control power over the Public Administration, from the perspective of external control exercised by the Audit Courts. In Brazil, the Audit Courts received in the Constitution of 1988 several attributions, which strengthened their role, overseeing, thinking, recommending and determining review and annulment of administrative acts, under the accounting, financial, budgetary, operational and patrimonial view of the public accounts. However, as it will be presented, although the purpose of the power of control is to protect the public interest, pragmatically, not infrequently are the situations which the analysis realized by the Audit Courts converges to the affected population interests and needs, bringing sudden modifications and without evaluation regarding the immediate measures to be taken in order to reduce the negative impacts to the society. In addition, there are many situations in which administrative acts are declared illegal, even based in legal opinions issued by public lawyer, because they contain a different legal understanding from that adopted by the Audit Courts, either by difference of comprehension or by change of jurisprudential understanding. Episodes of this nature undeniably cause the country legal uncertainty and economic instability and are against the compliance of the principle of efficiency, provided for in art. 37, caput, of the Major Law of 1988, which must permeate all public acts, including those of control. Hence the need, for the purpose of this study, to analyze the advisability of the establishment of mechanisms that limit, or at least, mark out the exercise of control over the Public Administration, from the perspective of external control exercised by the Audit Courts. As is to be demonstrated, the examination of the principle of administrative efficiency, in the face of the limits imposed by the principle of legality, is the great challenge of the organs of control, which must find the needed balance to reach the true public interest. In the core of the daily life difficulties of the Public Administration, the Law N° 13655/2018 arises, which contains a brief analysis of its objective of positivizing the mark outs and limits to the power control, with the intention of improving the quality of acts of control and safeguarding the legal certainty of administrative acts and decisions, avoiding that control does not become innocuous.

Keywords: Public Administration. Control Organs. External control. Principle of efficiency. Principle of Legality. Law No. 13,655 / 2018.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ANTC – Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil

CGU – Controladoria Geral da União

CR – Constituição da República

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inc. – Inciso

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

NPG - *New Public Governance*

NPM - *New Public Management*

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei no Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 NOÇÕES DE CONTROLE.....	15
2.1 Conceito	15
2.2 Controle da Administração Pública	17
2.3 Tipologia do Controle	21
2.3.1 Quanto à natureza do Controlador	21
2.3.2 Quanto à extensão do controle	23
2.3.3 Quanto à natureza do controle.....	26
2.3.4 Quanto ao âmbito da administração	27
2.3.5 Quanto à oportunidade	28
2.3.6 Quanto à iniciativa	29
2.3.7 Outra espécie de controle – controle social.....	29
3 DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	32
3.1 Breve histórico do surgimento dos Tribunais de Contas no mundo	32
3.1.1 Histórico dos Tribunais de Contas no Brasil.....	34
3.2 Da natureza jurídica dos Tribunais de Contas	36
3.3 Do exercício das atividades de controle pelos Tribunais de Contas.....	39
3.3.1 Das matérias a serem controladas	39
3.3.2 Dos aspectos do controle.....	41
3.3.3 Das atribuições dos Tribunais de Contas e a sua classificação quanto à finalidade	43
4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	48
4.1 Papel do Estado Pós-Moderno na proteção do interesse público	49
4.1.1 Da eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública	52
4.2 Da atuação qualitativa do controle externo.....	56
4.2.1 Da co-existência dos princípios da legalidade e eficiência no controle dos atos administrativos	57
4.3. Poder de controlar, um fim em si mesmo?	59
4.3.1. Dos limites e parâmetros do poder de controlar – Lei nº 13.655/2018.....	64
5 CONCLUSÃO.....	72

REFERÊNCIAS	76
--------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

O processo de poder impescinde de controle afinal, por óbvio que ainda na sociedade hodierna, assim como era desde os primórdios da humanidade, não é plausível de se esperar que os que detêm o poder de gerir a *res publica* se autolimitem e informem, voluntariamente, à sociedade os números e formas de gastos do dinheiro público.

A necessidade de prestar contas, ou melhor, o direito dos cidadãos de obtê-las de forma transparente, é legítima e está prevista na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que dispõe em seu art. 15: “ A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração. ” (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA, 1789)

Para tanto, conforme entendimento de Anastasia (2015) é fundamental que o Estado tenha condições de impedir abusos e mais que isso, conciliar interesses para que a boa gestão esteja acompanhada do desenvolvimento social e econômico.

Controlar os atos da administração pública, em primeiro plano, é medida que tem a finalidade precípua de garantir a gestão dos gastos públicos de acordo com a lei e em consonância com o interesse público, bem maior a ser tutelado por toda a máquina administrativa estatal.

O controle de atos administrativos, em sua essência, deve primar, portanto, em zelar pela moralidade, legalidade e eficiência (bem como efetividade e eficácia) da administração pública de modo que o uso do erário não seja desvirtuado para aquilo que não atende ao interesse ou à necessidade da sociedade.

Nas últimas décadas o poder de controlar se fortaleceu expressivamente, e os órgãos que exercem algum tipo de controle sobre os atos da administração pública passaram cada vez mais a atuar na contenção dos excessos praticados pelos gestores e servidores públicos, sob a alegada busca da proteção do patrimônio público material e imaterial.

Contudo, de outro ângulo nota-se, também, que atrelado ao fortalecimento do poder de controlar a Administração Pública, inevitavelmente, estão as decisões proferidas pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas (objeto de análise neste trabalho) que afetam diametralmente e pragmaticamente a gestão pública como um todo. A partir de uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas em determinado caso concreto, são geradas consequências em cadeia que envolvem desde a responsabilização do gestor público, até a suspensão de um serviço público essencial, ou extinção de um contrato de grande valor, que pode levar ao encerramento de milhares de postos de trabalho em uma região.

Percebe-se, portanto, no que tange à gestão pública no Brasil, que um importante elemento de moralização e busca pela efetividade do Estado, qual seja, o controle externo, pode por muitas vezes, afastar-se da “justa medida” de sua atuação.

Os Tribunais de Contas estão mais capacitados para intervir, podendo assim agir de modo a realmente contribuir para a melhoria da qualidade das decisões administrativas. Porém, não se deve olvidar do equilíbrio entre a perquirição da legalidade e eficiência, considerando-se a realidade pragmática do aparato estatal brasileiro, que possui suas limitações de atuação, levando os gestores públicos a, diuturnamente, fazerem escolhas nas quais, por incontáveis vezes, não existe a opção ideal, mas apenas a menos pior.

Lado outro, a atuação estatal, na maioria das situações, é amparada na interpretação legislativa realizada pelos advogados públicos que, por estarem inseridos no contexto cotidiano da gestão pública, tecem pareceres pautados na interpretação que, a seu ver, melhor coaduna com a aplicação sistemática do direito à realidade.

Segundo Marques Neto e Moreira (2015) “[...] de há muito tempo, o direito público deixou de ser mera subsunção do fato à lei.” As relações estatais são complexas, pois contemplam aspectos sociais, econômicos, políticos que devem harmonizar-se com a amplitude da atuação do Estado, o que, inevitavelmente, gera margem para as distintas interpretações da lei.

Nesse contexto, fundamental se torna refletir a respeito da possibilidade de se obter maior segurança jurídica quanto à atuação do poder de controle sobre a Administração

Pública, a fim de que os ganhos obtidos com o fortalecimento dos órgãos de controle não sejam minorados por consequências indesejadas.

É natural e esperado, que as interpretações sobre normas administrativas mudem ao passar do tempo, afinal, muda também a realidade a ser considerada, os mecanismos de atuação do Estado, as pessoas, as circunstâncias, “[...]por isso que é imperioso compreender o Direito sob o ponto de vista que cogite o futuro e da plurissubjetividade dos efeitos das decisões.” (MARQUES NETO; MOREIRA, 2015)

O Direito, por natureza, não é ciência exata, por isso, não é estático. Mas por outro lado, não pode trazer à sociedade inconstância de modo a causar insegurança quanto à própria atuação do poder público e das decisões tomadas considerando um determinado contexto.

Destarte, em contraponto à atual forma de exercício de poder pelos órgãos de controle no Brasil, após estudo realizado por grupo de juristas da Sociedade Brasileira de Direito Público e do curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo, foi elaborada proposta que visou acrescentar dispositivos à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42). Essa proposta teve como objetivo, melhorar a qualidade das decisões públicas, seja do âmbito da gestão pública, seja do âmbito dos órgãos de controle, bem como do Poder Judiciário.

Nesta seara, por entender que a referida proposta poderia trazer ao ordenamento jurídico pátrio instrumentos que pudessem balizar as decisões no sentido a aperfeiçoar a gestão pública, mas com segurança jurídica, o Projeto de Lei recebido no Senado Federal sob o nº 349/2015, e após o regular trâmite pelo Congresso Nacional, foi promulgado como lei em 25 de abril de 2018, sob o nº 13.655/2018.

A referida lei ao que parece, em exegese ainda incipiente tendo em vista seu pouco tempo de vigência, visa resgatar de forma sistematizada, a unicidade da finalidade maior dos órgãos públicos, qual seja, atuar com o objetivo máximo de servir ao povo de forma satisfatória. Assim, em pesem as mais distintas formas e âmbitos de atuação de cada órgão público, todos devem corroborar para que a melhoria da atuação Estatal seja não só

percebida quando da análise dos atos administrativos sob a ótica da legalidade, mas também sob a percepção da sociedade, que espera e deve obter serviços eficientes, eficazes e efetivos.

Desde o momento em que foi apresentada a proposta originária à Lei nº 13.655/2018, acalorados debates vêm sendo travados, principalmente no que tange à ampliação das responsabilidades dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, quanto às decisões por eles proferidas. Um dos principais objetivos da recente lei é trazer às autoridades julgadoras o dever de considerar o contexto em que cada ato administrativo vergastado foi praticado, bem como as consequências da sua suspensão ou extinção repentina.

Assim, propõe-se neste trabalho analisar a seguinte pergunta: “Devem existir balizas e limites ao poder de controlar dos Tribunais de Contas?”. Nessa seara, pretende-se avaliar se mecanismos como a lei supracitada, dentre outros, devem ser utilizados como balizadores das decisões dos órgãos de controle, a fim de que a moralização e legalidade da atuação do Poder Público seja alcançada, contudo, sem se afastar da realidade pragmática dos entes públicos e seus atores, de modo a se obter a “justa medida” desse poder de controlar para que não se torne um fim em si mesmo, desencontrado da verdadeira busca do interesse público.

Quanto à metodologia, foi realizada pesquisa qualitativa, com o propósito explicativo, pelo qual se pretende tecer análise quanto à finalidade dos órgãos de controle, sua atuação hodierna e os efeitos práticos das medidas por eles impostas à administração pública, gestores, servidores e parceiros privados.

Por meio da abordagem qualitativa, pretende-se, no primeiro momento, analisar os conceitos do controle e suas formas, com o intuito de aclarar em quê consiste o poder de controlar, trazendo a visão dos doutrinadores clássicos do Direito Administrativo, como Odete Medauar, Jessé Torres Pereira Júnior e Marçal Justen Filho, bem como a visão contemporânea de Evandro Martins Guerra e José dos Santos Carvalho Filho.

Em segundo momento será dissertado o histórico a respeito da criação das cortes de contas no mundo e no Brasil, analisando-se a sua inserção constitucional, as finalidades previstas na Lei Magna brasileira e a conformidade de sua atuação, hodiernamente, a fim de sedimentar o papel desses órgãos de controle.

Em seguida será analisada a real proteção do interesse público pelos Tribunais de Contas, de modo a se refletir a respeito da busca pela eficiência, eficácia e efetividade também na execução dos atos de controle, principalmente no que tange às suas consequências pragmáticas, momento no qual análise se baseará em diversos autores, estudiosos do Direito Administrativo sob uma visão mais pragmática do funcionamento e dos deveres do Estado.

Por fim, com o intuito fomentar futuras discussões a respeito das formas de trazer conformidade ao poder de controle, será realizada análise da Lei nº 13.655/2018, que, em que pese as diversas manifestações contrárias à sua aplicação por parte de membros do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas e Ministério Público, está em vigor e deverá ser aplicada, pelo menos até que haja decisão judicial em contrário. Nesse contexto, serão avaliadas as visões favoráveis e contrárias à lei, em breve análise sobre a finalidade e alcance.

2 NOÇÕES DE CONTROLE

2.1 Conceito

O conceito de controle é de grande amplitude e, indubitavelmente a vida social é por ela própria um processo contínuo de interação e controle, sendo esse um instrumento necessário da ideia de ordem e organização (PONDÉ, 1998). A jurista Medauar (2015) em sua obra “O controle da Administração Pública” discorre sobre o conceito de controle promovendo resgate histórico a partir da etimologia da palavra, e para melhor entendimento, traz a doutrina italiana de Gérard Begeron e Gianinni Vanni e a percepção de Roberta Lombardi.

De acordo com a etimologia da palavra exposta por Begeron e Vianni (1965; 1925 *apud* MEDAUAR, 2015), a palavra controle teve origem com o sufixo *rôle*, originário do “latim fiscal medieval”, ao qual são atribuídos 3 (três) significados: i) peça de pergaminho sobre a qual eram escritos os atos e títulos; ii) registro oficial onde se escreviam os nomes e iii) na marinha, o *rôle* é um registro do estado civil da equipagem.

Assim, o *contre-rôle* surgiu como “ [...] registro que efetua confronto com o registro original e serve para verificar os dados” (MEDAUAR, 2015). Considerando a mesma origem etimológica, Lombardi (2003 *apud* MEDAUAR, 2015) define controle como “ [...] o significado essencial de um fenômeno lógico de reexame ou revisão de uma atividade de outrem.”

Segundo Bergeron (1965. *apud* MEDAUAR, 2015) ainda, controle consiste em estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra coisa. Daí a necessidade de um *rôle* ideal, a fim de se ter um modelo de comparação. Portanto, há controle quando existe relação de confrontação entre a coisa objeto do controle e a coisa ideal (*rôle*), que serve de escala de valor para apreciação.

Os autores italianos também apontam a dupla acepção de controle, sob a noção inglesa, classificada como “forte” que corresponde a domínio, autoridade e poder de direção, e a noção francesa, classificada como “fraca”, que corresponde à vigilância, verificação e inspeção (BERGERON, 1965; VIANNI, 1925. *apud* MEDAUAR, 2015).

À luz da ciência da administração, sob uma ótica pragmática, Fayol (1990), define controle a partir da sua finalidade:

O controle consiste em verificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência. Aplica-se a tudo, coisas, pessoas, atos.” (FAYOL, 1990, p. 54)

Na linguagem jurídica, a palavra controle ora é tomada em sentido amplo, ora em sentido restrito, como “ [...] reexame de uma atividade programada, em correlação com um processo de correção dos seus eventuais desvios [...]”, segundo Pondé (1998). Para esse autor, a rigor, a principal característica do controle deve estar menos no reexame dos atos, em que pese ser importante para evitar que desvios passem despercebidos, porém, mais na sua prevenção ou correção. Afinal, a característica de reexame do controle como um fim em si mesmo, não é o que o define, mas sim o processo de conhecimento da situação, contextualizada, por meio do qual se identifiquem as irregularidades a ocorrer, ou ocorridas.

Nota-se que definições de controle apresentadas trazem a noção em sentido amplo, e possuem em comum as ideias de verificação, fiscalização e conformidade. Mas o controle pode ser visto ainda como uma forma de poder, uma vez que exercido em relação à conduta de outras pessoas, setores, órgãos, ou entes federados (no caso da Administração Pública, objeto deste trabalho).

Nessa seara, K.Mannhein (1953 *apud* PONDÉ, 1998) que assim o define:

desde o princípio, a sensação humana do poder tem sido associada ao controle da conduta de outras pessoas. Por isso toda discussão relativa ao poder se associa a um debate sobre seu controle. Nosso poder é avaliado pelo grau e extensão de nosso controle sobre os outros homens e por sua vez, é controlado na medida em que os outros homens reagem sobre nossa vontade de nos controlar.(MANNHEIN, 1993, p. 70, *apud* PONDÉ, 1998, p 131).

Diante de tantas definições de controle, este trabalho se pautará na ideia precípua de verificação e conformidade, perpassando pelas facetas de domínio, autoridade e poder, a fim de que aplicados à realidade da Administração Pública. O intuito é avaliar se a finalidade do controle que deve exercido sobre os atos administrativos vem sendo alcançada,

ou se são necessários instrumentos que balizem esse lado “forte” do controle, pelo bem do alcance do interesse público.

Assim, voltando ao cerne desse trabalho, passa-se a analisar a aplicação da noção de controle à Administração Pública.

2.2 Controle da Administração Pública

Sob a ótica do Direito Público, tomando-se a linguagem jurídica, a palavra controle é insuficiente para abarcar todas as espécies, constituindo-se assim, um “sistema de controles” que possui a função verificadora da correspondência da atividade realizada pela Administração Pública às normas que a disciplinam (MEDAUAR, 2015).

Todo aquele que administra tem o dever jurídico de prestar contas e responder por seus atos, assim como todos os cidadãos têm direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA, 1789).

Na Administração Pública essa máxima tem ainda mais valor, visto que o dinheiro arrecadado pelo poder público, com base no seu poder de império, lhe confere apenas a característica como seu fiel depositário e administrador, sendo que o verdadeiro proprietário é o povo (SÁRTIRO, 1995). Assim, os agentes e servidores públicos devem exercer suas competências de forma delimitada pela lei, não lhes cabendo agir com liberalidade absoluta, e devem se sujeitar aos controles a fim de que seus atos visem sempre à obtenção do bem comum, por meio da proteção do interesse público.

Nessa seara, Torres Júnior (1989) discorre sobre o tema:

Qualquer que seja o regime político ou sistema jurídico de um país, as necessidades às quais responde em substância. Trata-se assegurar a legalidade, a eficácia e a pertinência das ações dos órgãos administrativos do Estado e de manter o equilíbrio entre a realização do interesse público e o respeito aos direitos individuais. O controle de sua Administração Pública são semelhantes e suas finalidades não variam. (TORRES JÚNIOR, 1989, p. 28)

Para tanto, é salutar dizer que o poder-dever de controle de toda atividade administrativa é exercido por todos os Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário - entre si e internamente em cada um deles, no obrigatório exercício do autocontrole (BRESSER PEREIRA, 2005).

Com a finalidade de se evitar a preponderância de um poder sobre o outro, o sistema constitucionalista moderno engendrou o sistema de *freios e contrapesos*, por meio do qual o texto constitucional delega a cada um dos Poderes do Estado competências que, pela sua finalidade, impedem o exercício arbitrário do poder.

Tal medida que harmoniza os Poderes Estatais foi adotada pelo Estado Brasileiro, viabilizando a adoção de mecanismos de controle do Estado, tanto em âmbito do próprio aparelho estatal, como também pela participação da sociedade, por meio do controle social.

Segundo Guerra (2011), controle da Administração Pública é:

a possibilidade de verificação, inspeção exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. (GUERRA, 2011, p. 90)

Quanto à essencialidade e indispensabilidade do controle, como elemento intrínseco à Administração Pública, Di Pietro (2015) afirma que “ [...] o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

Consigna ainda Guerra (2011) que “[...] trata—se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. ”

Nessa seara, importante ressaltar que como parâmetro precípuo da atividade de controle exercido sobre a Administração Pública, têm-se os princípios norteadores previstos no art. 37, da Constituição da República, de 1988, que devem ser estritamente observados

tanto pelos controladores, quanto à finalidade e limites do poder de controlar, quanto como pelos controlados, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia.

A Carta Magna brasileira elegeu a prestação de contas dos agentes públicos, que cuidam da *res publica* como princípio sensível, ou seja, cuja violação enseja até mesmo intervenção federal ou estadual, conforme seus artigos 34, VII, “d” e 35, II, (ZYMLER, 2015). Na verdade, a indispensabilidade do controle deve servir para estimular os agentes a desenvolverem métodos de atuação cada vez mais eficientes para a melhor prestação de serviços à sociedade.

Voltado para o controle dos gastos públicos, Sártiro (1995) traz a principiologia do controle, em seu artigo “Prestação de contas – instrumento de transparência da Administração”, quais sejam: universalidade; totalidade; legalidade; imparcialidade; autonomia e independência.

Consoante o princípio da universalidade, todos os gestores públicos, desde o Presidente da República, até os próprios controladores, Ministros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público, membros do Poder Judiciário e do Legislativo, estão sujeitos ao controle, caso arrecadem, guardem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos. Tal máxima universal vale também para os demais servidores públicos, independentemente da sua posição hierárquica, escala funcional ou órgão em que atuam.

De acordo com o princípio da totalidade, o controle deve ser exercido sobre todo o patrimônio público, representado por dinheiros, bens e valores, conforme previsão do art. 71, II, da Constituição da República¹.

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

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;

(...) (BRASIL, 1988)

O princípio da legalidade, como é cediço, delimita que o controle seja realizado com estreita observância dos ditames legais previstos no ordenamento jurídico pátrio. Sártiro (1995) destaca ainda que “[...]o princípio da legalidade impõe ao controle que se sujeite às normas jurídicas e não o extrapole, sob pena de invalidar-se sua ação controladora.”

A fim de resguardar a boa atuação do controle dos atos administrativos, imprescindível é a sua submissão ao princípio da imparcialidade que, segundo Sártiro (1995), delimita as medidas de controle isentas de qualquer caráter político. Em que pese os agentes do controle terem liberdade de expressar suas ideologias e posicionamentos, como todo cidadão, é defeso que suas ideias pessoais interfiram na sua atuação funcional.

A efetividade da atuação dos órgãos de controle, não pode ser alcançada sem a plena vigência do princípio da autonomia, seja em relação à sua existência, como no que tange às suas atividades. A autonomia desse poder de controle é vista na atuação, por exemplo, dos Tribunais de Contas que, como se explanará no capítulo seguinte, possuem competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de todos os poderes da República, em todas as suas esferas (SÁRTIRO, 1995).

Por fim, o princípio da independência, que está atrelado ao princípio da autonomia, obriga o controle a manter independência em relação a todo e qualquer agente público, seja ele agente político ou servidor, em todas as escalas hierárquicas. A materialização desse princípio pode ser auferida na Constituição da República, de 1988, ao prever ao Tribunal de Contas os mesmos direitos e vantagens atribuídos aos membros do Poder Judiciário. Ou seja, aquele não se sujeita a esse, sendo independentes e autônomos entre si.

Verifica-se, que os princípios citados, tanto os norteadores da Administração Pública, quanto os intrínsecos ao poder de controle, devem servir servem de parâmetro para o exercício do controle a fim de que seja mais eficiente e efetivo.

Passa-se agora à avaliação da tipologia do controle, consoante a sua aplicação no Direito brasileiro, com o intuito de classificá-lo em suas várias vertentes.

2.3 Tipologia do Controle

O controle da administração pública pode ser classificado como gênero, a partir do qual se verificam as várias espécies de acordo com o órgão que exerce, a localização do controlador, ao momento do exercício do controle, a sua extensão, dentre muitas outras que ainda não foram adotadas de forma uníssona pela doutrina brasileira.

Destarte, elegeu-se a classificação apresentada por José dos Santos Carvalho Filho, pela sua clareza didática e por abarcar elementos de classificações de autores clássicos do Direito Administrativo, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles.

2.3.1 Quanto à natureza do Controlador

Em relação à natureza do controlador, Carvalho Filho (2015) entende ser uma das mais importantes, por levar em conta setores fundamentais do Estado, quais sejam: o administrativo, o legislativo e o judicial.

O controle administrativo se ampara na premissa de autotutela e direito de revisão dos próprios atos pela Administração Pública. Ou seja, “[...] o poder de fiscalizar e de rever ocorre dentro da mesma estrutura de poder [...]” (CARVALHO FILHO, 2015). É uma forma de controle interno, uma vez que controlador e controlado pertencem à mesma organização.

Essa prerrogativa de autotutela está também consignada nas súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal².

O controle legislativo é aquele executado pelo Poder Legislativo sobre aos atos da Administração Pública sob dois aspectos, o controle político e o controle financeiro.

² Súmula 346 – STF. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (BRASIL, 1963).

Súmula 473 – STF. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969).

O controle político se caracteriza pela atuação direta dos membros do Poder Legislativo ao analisarem decisões administrativas sob o aspecto “ [...] inclusive da discricionariiedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público” (DI PIETRO, 2015).

Segundo Germana de Oliveira Moraes (2004), a discricionariiedade do Administrador Público, quando objeto do controle, deve ser considerado de forma ampla e profunda, nos seguintes termos:

a discricionariiedade é “, para, à luz dos parâmetros traçados pelos princípios constitucionais da Administração Pública e pelos princípios gerais de Direito e dos critérios extrajurídicos de conveniência e de oportunidade: 1º) complementar, mediante valorações e aditamento, os pressupostos de fato necessários à edição do ato administrativo; 2º) decidir se e quando ele deve ser praticado; 3º) escolher o conteúdo do ato administrativo dentre mais de uma opção igualmente pré-fixada pelo Direito; 4º) colmatar o conteúdo do ato, mediante a configuração de uma conduta não pré-fixada, porém aceita pelo Direito.

Citem-se como exemplo das hipóteses de controle político: i) a apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, as quais têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, §3º, CR/88); ii) a prerrogativa do Congresso Nacional de convocar Ministro de Estado, ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para prestar, pessoalmente informações, sob pena de imputação de crime de responsabilidade em caso ausência não justificada (art. 50, §2º, CR/88).

Outrossim, o Poder Legislativo exerce o controle financeiro, que pode ser entendido como “controle externo em sentido estrito” realizado pelos Tribunais de Contas como entidade auxiliar do Poder Legislativo, conforme as competências estabelecidas nos artigos 70 a 75 da Constituição da República de 1988 (GUERRA, 2011).

As áreas sujeitas ao controle financeiro são: contábil, financeiro (em sentido estrito), orçamentário, operacional e patrimonial, que deverão ser analisadas sob os seguintes aspectos: quanto à natureza do controle; quanto à legalidade; quanto à legitimidade; quanto à economicidade; quanto à aplicação das subvenções e quanto à renúncia de receitas.

Segundo Di Pietro (2015), as atribuições do controle externo foram bastante ampliadas pela Constituição Federal de 1988, compreendendo também: a fiscalização financeira; a função de consulta; função de prestar informações ao Congresso Nacional; a função de julgamento (no que concerne às contas públicas); funções sancionatórias, corretivas e de ouvidoria. Saliente-se que essa forma de controle será analisada de forma minuciosa no capítulo a seguir.

Ainda quanto à natureza do controlador, tem-se o controle judicial, que não será analisado com profundidade neste trabalho, mas que é, indubitavelmente, tema de grande relevância quanto se cuida de controle da Administração Pública.

O controle judicial é exercido sobre as três esferas de poder Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário, em caráter de exclusividade e unicidade, consubstanciado no sistema de monopólio da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CR/88), pelo qual “ [...] somente o Poder Judiciário apreciará com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de direito [...]” (GUERRA, 2011).

O controle judicial age no exame dos atos praticados pela Administração Pública quanto ao aspecto da moralidade e legalidade e, em tese, deve respeitar a esfera subjetiva de cada ato analisado, ou seja, o mérito administrativo. Contudo, é cediço que o liame entre o limite e o excesso da interferência do controle judicial é matéria de longa e profunda discussão, sobre a qual não se estenderá este trabalho, visto que o foco almejado é o controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas.

2.3.2 Quanto à extensão do controle

O controle dos atos administrativos pode ser interno ou externo, caso seja realizado por órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado.

O controle interno dos atos administrativos é aquele decorrente do poder-dever da Administração Pública em rever seus próprios atos, conforme explanado quanto da análise

do controle administrativo, que segundo Zymler (2015), é uma espécie do gênero controle interno.

Esse poder-dever tem validade e aplicação para todos os órgãos e entidades do Poder Público, em relação a todos os atos, visto que o controle de legalidade é intrínseco à Administração Pública.

Assim, afirme-se que a Administração Pública, “ [...] dentre o instrumental que dispõe para proceder ao controle interno de sua atuação, encontra-se a anulação dos seus atos contrários à legalidade e a revogação daqueles cuja análise do mérito tenha indicado a conveniência em suprimi-lo. ” (ZYMLER, 2015)

Outrossim, a Administração Pública pode se valer de outros mecanismos de controle como a fiscalização hierárquica, os recursos administrativos, correições, dentre outros. Na estrutura interna estatal, os órgãos de corregedoria e correição realizam a função de controle interno, que por muitas vezes resultam na instauração de processos administrativos, pautados na legislação local atinente ao tema.

Quanto ao controle interno, vale ainda dizer, conforme entendimento de Carvalho Filho (2015), sua natureza jurídica é a de princípio fundamental da Administração Pública, uma vez que o Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe cinco princípios fundamentais aos quais deve estar atrelada. Observe-se:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I – Planejamento.
II – Coordenação.
III – Descentralização.
IV – Delegação de Competência.
V – **Contrôle**. (BRASIL, 1967) (grifo nosso)

Depreende-se de tal previsão, que o referido diploma legal pretendeu dar ao controle o caráter indispensável à execução das atividades administrativas do Estado, destacando-se ainda o disposto no *caput* do art. 13, do mesmo texto: “Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: [...]” (BRASIL, 1967).

Conforme entendimento de Lombardi (2003 *apud* MEDAUAR, 2015) estudos mais recentes, apontam ainda o controle interno como atividade administrativa de composição operativa de interesses, cujo papel não é de eliminar, suspender e sancionar a ação administrativa, mas de ajudá-la e guiá-la no seu curso, no verdadeiro exercício de função colaborativa.

Lado outro, quanto ao controle externo, afirma-se que “[...] consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que os praticou [...]” (JUSTEN FILHO, 2013). Assim, dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes (art. 2º, da CR/88), por envolver aspectos que atenuam a independência entre eles.

Para Justen Filho (2013) assim se define o controle externo:

O controle externo é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 1195)

Já em sentido *strito sensu*, controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo (controle político), pelo Tribunal de Contas (controle financeiro) sobre todos os poderes, bem como pelo Poder Judiciário (controle jurisdicional) sobre os demais poderes.

Em relação ao controle financeiro, insta destacar a previsão constitucional, em seus artigos 70 a 75, na seção que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos quais restam previstos a obrigatoriedade da prestação de contas tanto por meio do controle interno, quanto externo. Observe-se previsão contida no art. 70, da Constituição da República, de 1988:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (BRASIL, 1988)

Conforme doutrina de Zymler (2015) em relação ao controle financeiro e orçamentário da Administração Pública, ele se revela como corolário do regime democrático de governo, pois, em tese, é no Congresso Nacional que a democracia representativa aflora como fonte real de poder, e é essa representatividade de interesses de diversos que justifica a legitimidade do controle parlamentar.

Em relação especificamente ao controle externo financeiro, a Carta Magna de 1988 consagrou-o em referência àquele realizado pelo Poder Legislativo, sob auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme art. 71, *caput, in verbis*: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...]”.

No que concerne às competências do Tribunal de Contas, serão estudadas em capítulo apartado.

2.3.3 Quanto à natureza do controle

No que tangente à natureza do controle, ou seja, quanto ao conteúdo que reveste o ato de controle, classificam-se em controle de legalidade e controle de mérito.

No controle de legalidade, a avaliação do ato administrativo é realizada tendo como parâmetro a norma jurídica vigente e eficaz (CARVALHO FILHO, 2015). Ao se verificar a incompatibilidade do ato ativo ou omissivo da administração em relação à norma incidente sobre o caso, a conduta deve ser revista.

O controle de legalidade pode ser realizado tanto na extensão interna, quanto externa. Nessa seara, Carvalho Filho (2015) traz como exemplo de controle de legalidade exercido em âmbito externo, as avaliações do Poder Judiciário quanto aos atos administrativos questionados em sede de mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CR/88), bem como a

apreciação pelos Tribunais de Contas dos atos de admissão de pessoal (art. 71, III, CR/88). Já em âmbito interno, tomem-se como exemplo a legitimidade de um órgão de correição que avalia legalidade de determinada conduta de um agente público, podendo invalidá-la se em desconformidade com as normas jurídicas vigentes e aplicáveis à situação analisada.

Como resultado dessa análise, podem ocorrer a confirmação do ato, que resultará na sua homologação, aprovação, visto, dentre outras denominações; como pode gerar a sua invalidação. Nesses casos, o ato será anulado, o que poderá ocorrer tanto em esfera administrativa, como judicial.

O controle de mérito é aquele se consuma “ [...] pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa [...]” (CARVALHO FILHO, 2015). As avaliações dessa natureza devem se concentrar em considerar os aspectos da conduta administrativa que é mais conveniente, oportuno e adequado para que a Administração Pública alcance seus fins, em determinado contexto.

O controle de mérito, em tese, é de competência privativa da Administração Pública e não cabe ao Poder Judiciário adentrar em avaliações dessa natureza. Afinal, a valoração administrativa do ato só pode ser feita dentro da discricionariedade dos órgãos administrativos, algo de difícil mensuração para o Poder Judiciário. Na visão de Carvalho Filho (2015), cabe a esse poder apenas o controle de legalidade.

O resultado do controle de mérito se configura pelos atos de confirmação de conduta, nas situações nas quais não é necessária sua revisão. Caso seja necessário rever, ou eliminar a os resultados da conduta avaliada, ela acaba sendo revogada, a fim de que seja desfeita, levando-se em conta, porém, critérios de cunho exclusivamente administrativos.

2.3.4 Quanto ao âmbito da administração

Quanto ao âmbito da administração, José dos Santos Carvalho Filho (2015) classifica o controle por subordinação ou por vinculação.

Por subordinação é aquele exercido dentro da mesma Administração, mas por patamares distintos de hierarquia, pautado na relação de subordinação entre os órgãos permitindo que o órgão de graduação superior, fiscalize, oriente e reveja os atos daqueles de menor nível hierárquico.

Quanto ao controle por vinculação é aquele exercido por uma pessoa sobre atos de pessoa diversa (controle externo *lato sensu*) ao qual se está vinculada. Note-se a título exemplificativo, a vinculação dos bancos públicos ao Banco Central do Brasil, no que tange ao respeito de certas condutas atreladas às resoluções normativas dessa entidade.

2.3.5 Quanto à oportunidade

No que se refere ao momento de exercício do controle, afirma-se que pode ser: prévio, concomitante ou posterior.

O controle prévio é exercido anteriormente da consumação da conduta, tem a finalidade de prevenir a prática de ato irregular, ilegal ou não conveniente com o interesse público (GUERRA, 2011). Ocorre quando o ato a ser praticado depende de autorização prévia.

O controle concomitante é processado no decurso do ato administrativo, juntamente com sua realização. Esse tipo de controle acompanha a conduta administrativa *pari passu*, E possibilita a verificação da sua regularidade de plano. Pela forma de realização desse controle, ele pode ter aspectos tanto preventivos, quanto repressivos, a depender do momento e da conduta analisada, e na maioria das situações viabiliza a correção do ato imediatamente. Tome-se como exemplo a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas sobre a execução orçamentária por parte do Poder Executivo, que é realizada por comissão competente para tanto, rotineiramente.

O controle posterior tem como finalidade a revisão dos atos praticados, a fim de confirma-los, caso estejam regulares e conformes, ou corrigi-los se apuradas inconformidades sanáveis, ou desfazê-los, se for o caso, por meio da revogação ou declaração de nulidade (GUERRA, 2011). Como exemplo cite-se a análise e emissão de parecer pelo

Tribunal de Contas em relação às contas prestadas, anualmente pelo chefe do Poder Executivo.

2.3.6 Quanto à iniciativa

Em relação ao ponto de origem do ato de controlar, pode ser classificado como de ofício ou provocado.

Conforme definição de José dos Santos Carvalho Filho (2015) O controle de ofício é realizado pela Administração Pública no exercício regular de suas funções, sem a necessidade de ser deflagrado um processo de controle. Representa a execução de atos de autotutela da Administração, como por exemplo, um órgão que corrige ato de órgão subordinado, por ato interno e por iniciativa própria.

O controle provocado é deflagrado por terceiro e pleiteia a revisão do ato administrativo, trazendo as razões que subsidiam o pedido revisional. O controle provocado ocorre em recursos administrativos, quando alguém depara ato ilegal ou inconveniente da Administração e solicita a sua revisão por autoridade superior.

2.3.7 Outra espécie de controle – controle social

Como formas de controle é salutar citar ainda o controle social, que é realizado pelos próprios cidadãos, também denominado controle popular.

A Constituição Federal de 1988, prevê em diversos dispositivos formas e instrumentos de participação da sociedade no acompanhamento de ações governamentais e atividades administrativas do Estado. Dentre as previsões, destaquem-se: o mandado de segurança coletivo (art. 5, LXX, CR/88); o plebiscito, referendo e a iniciativa popular para apresentação de projeto de lei (art. 14, CR/88); denúncia ao Tribunal de Contas (art. 74 §2º, CR/88); gestão democrática do ensino público (art.206, VI, CR/88).

A Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011 trouxe nova perspectiva ao controle social ao implementar, pragmaticamente, o princípio da transparência, sobre a gestão

e, principalmente, sobre as contas públicas. Com maior acesso às informações, menos difícil se torna a exigência quanto ao cumprimento do planejamento orçamentário, financeiro e social, no que concerne à observância das políticas públicas pleiteadas pela sociedade e aprovadas legalmente.

A Controladoria Geral da União assim define controle social, em sua cartilha sobre o assunto, “Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social”:

Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (CGU, 2012, p.16)

Ademais, o controle social pressupõe corresponsabilidade do povo com a *res publica*, por meio da participação popular na formulação conjunta de objetivos e metas, e por outro lado, o acompanhamento do cumprimento daquilo que foi aprovado.

Dessa feita, a ideia de controle social amplia-se juntamente às demais instituições de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público, que passam, cada vez mais, a contar com a colaboração do povo quanto à fiscalização da gestão pública, oferecendo representação e denúncias a fim de que sejam apuradas e punidas as irregularidades.

Afinal, o Tribunal de Contas possui organização estrutural apta a fornecer os mecanismos necessários à realização do controle social pelo povo. A transparência dos atos administrativos, dos gastos públicos e das prestações de contas garantida pelos órgãos de controle, devem, pelo menos em tese, garantir o acompanhamento da gestão dos recursos públicos pela população de modo a aumentar a fiscalização e cobrança quanto à execução das políticas públicas planejadas e as executadas, fortalecendo também o exercício da democracia.

Entretanto, não é despidendo dizer que essa forma de controle envolve investimento em políticas públicas educacionais de modo a formar uma cultura fiscal, voltados à educação básica, a fim de possibilitar o surgimento de uma sociedade participativa e qualificada para tanto (GUERRA, 2011). É cediço que programas dessa natureza ainda raros

no Brasil, contudo, é inegável que o interesse da população pelo acompanhamento e fiscalização dos atos públicos vem aumentando, se tornando cada vez mais difícil que as irregularidades não sejam descobertas.

3 DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle da Administração Pública é tema antigo, nascido juntamente com a necessidade de instituição de mecanismos capazes de limitar as ações de governo, a fim de que os recursos públicos sejam aplicados de acordo com as necessidades do povo e garantindo a defesa dos interesses difusos dos cidadãos (GUERRA, 2011).

É cediço que o Estado, no cumprimento de suas atividades orgânicas e funcionais, voltadas para a promoção do bem-estar social da população, arrecada, administra e aplica os recursos auferidos. Nesta seara, é imprescindível que o faça prestando contas à sociedade. Portanto, além do controle exercido pelos Poderes entre si (sistema de freios e contrapesos) importante que o exercício de controle, notadamente, o atinente aos gastos públicos, seja realizado por organismo externo à estrutura interna da Administração (MEDAUAR, 2015).

Assim, em tese, por ser o Poder Legislativo o representante do povo, dentre as esferas de poder seria a dotada de legitimidade para exercer o controle financeiro da Administração Pública. Contudo, não é despiciendo afirmar que tal atividade, que é de alta complexidade, requer que seja desempenhada por corpo técnico competente e autônomo, apropriado ao exercício da importante missão de controle (GUERRA, 2011). Dessa feita, foram instituídos os Tribunais, ou Cortes de Contas, em vários países do mundo e também no Brasil, cujas competências e formas de atuação ainda não são de entendimento doutrinário uniforme.

3.1 Breve histórico do surgimento dos Tribunais de Contas no mundo

O surgimento dos primeiros órgãos controladores de contas, ou seja, as Cortes ou Tribunais de Contas possuem registros da época medieval dos Estados Modernos (GUERRA, 2011). Segundo Maranhão (1992) a origem dos Tribunais de Contas remonta à França de Napoleão Bonaparte, que aprovou em 1805, a edição do Estatuto do Tribunal de Contas francês, marco da modernização da democracia representativa e parlamentar na Europa.

Em Portugal, também há registros de instituições de natureza fiscalizatória das contas públicas que remonta ao ano de 1761, denominado “Erário Régio”, que, contudo, era integrante da mesma estrutura de poder fiscalizada (GUERRA, 2011). A desvinculação desse órgão português só veio a ocorrer em 1849, com a criação do Tribunal de Contas, que marcou o nascimento do controle externo e independente em Portugal (SOUZA, 2003).

A Bélgica, um dos países pioneiros e tradicionais na instituição de mecanismos de controle externo das contas públicas, regulamentou a atuação do seu Tribunal de Contas por meio da edição de lei orgânica em 1846.

A Itália, também nação pioneira, se pautou no modelo francês, mas só instituiu organismo próprio e independente a partir de 1862.

Em quase todos os países do mundo, foi adotado um dos três modelos clássicos: o francês, o italiano e o belga, tendo sofrido variações em cada uma das nações, sendo estabelecidos momentos de controle diferentes, bem como a extensão de competências distintas (MARANHÃO, 1992).

A França adotou o sistema de controle *a posteriori*, mas hoje evoluído para um controle da qualidade da gestão, com amplos poderes de investigação (MEDAUAR, 2015). Segundo Chapus (2001, *apud* MEDAUAR, 2015) “[...] os relatórios onde a Corte de Contas aponta o resultado de suas averiguações e suas propostas de reforma são publicados, repercutindo na imprensa e chegando a ser êxito de livraria.” Isso demonstra que o trabalho exercido pela Corte de Contas francesa é de acesso e de interesse da população e, ao que parece, vem alcançando a sua finalidade precípua de prestação de contas à sociedade.

A Itália optou pelo exame prévio dos atos de despesa, seguidos de veto absoluto que impediam a execução do ato vetado de maneira irreversível (MARANHÃO, 1992). Contudo, após significativas mudanças, poucos são os atos que se sujeitam, atualmente, a esse molde de controle. O controle prévio na Itália hoje, se limita a um rol restrito de itens e apenas quanto à sua legalidade (MEDAUAR, 2015).

A Lei italiana n.º 20/1994 instituiu modalidades de controle *a posteriori* contábil, de gestão e eficiência sobre orçamento e sobre o patrimônio de toda a Administração

Pública. Segundo Medauar (2015), tal controle propicia a “ [...] observação do contexto administrativo e financeiro público, visando a verificar não tanto a legalidade formal, quanto a regularidade da gestão pública, entendida como correspondência dos resultados aos objetivos fixados, na esteira dos parâmetros da eficácia, eficiência e economicidade.” (MEDAUAR, 2015)

Já o sistema belga, o mais adotado como parâmetro pelos demais países, se pauta no controle prévio e registro sob protesto. Assim, esse modelo possibilita punir os responsáveis, contudo, sem emperrar a administração pública, e “ [...] sem sacrificar o controle e o Tesouro [...]” (MARANHÃO, 1992)

Nessa senda, mister analisar o surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil, considerando o contexto mundial e as peculiaridades da nossa pátria, a fim de tecer histórico que possa remontar a realidade vivida hodiernamente pela Administração Pública brasileira.

3.1.1 Histórico dos Tribunais de Contas no Brasil

Segundo Guerra (2011), as primeiras tentativas de criação de um Tribunal de Contas no Brasil datam de 1826, ainda na época do Império, tendo como responsáveis os Senadores Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, mas sem qualquer êxito.

No ano de 1890, já no regime republicano, o Ministro da Fazenda Rui Barbosa, por meio da edição do Decreto nº 966-A/90, de 07 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas da União, a fim de implementar mecanismos de apuração das receitas e despesas, bem como verificar sua legalidade. Conforme preceitua Medauar (2015), a doutrina do Direito Administrativo reproduz com frequência as justificativas do referido Ministro da Fazenda na época, quanto à criação desse órgão:

É o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais ao organismo constitucional. (BARBOSA, 1890 *apud* MEDAUAR, 2015, p.136)

Em relação à instituição do Tribunal de Contas como órgão da Administração Pública, constante na organização do Estado, afirma-se que a Constituição de 1891, no seu art. 89, assim o previu: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de prestadas ao Congresso.” (BRASIL, 1891)

Na verdade, a Constituição de 1891 apenas deu presença constitucional ao Tribunal de Contas, “ [...] reconhecendo a sua necessidade e inscrevendo-o no seu texto [...]” (ALMEIDA, 1963 *apud* MEDAUAR, 2015). Afinal, não incluiu esse órgão em nenhum dos capítulos afetos à organização e funcionamento dos poderes.

Em que pese a observação acima, insta destacar que a partir de tal inserção constitucional, iniciou-se, outrossim, a instituição dos Tribunais de Contas estaduais. Citem-se como exemplo o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em 1891; o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 1915 e o Tribunal de Contas de São Paulo, em 1921.

Em 1934, na Constituição da República ora promulgada, o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo “Dos órgãos de cooperação nas entidades governamentais”, no qual também foi inserido o Ministério Público, ou seja, fora da tradicional separação dos poderes (MEDAUAR, 2015). Na Constituição de 1937, o Tribunal de Contas foi incluído na parte afeta ao Poder Judiciário.

Na Constituição de 1946, aproximando-se do formato ora vigente, o Tribunal de Contas foi mencionado no capítulo destinado ao Poder Legislativo e na seção referente ao Orçamento. Nessa Carta Constitucional, ao serem atribuídas as competências da Corte de Contas brasileira, foram usadas as expressões: “julgar as contas e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.” (BRASIL, 1946)

A Constituição de 1967 manteve a previsão do Tribunal de Contas afeto ao Poder Legislativo, mencionando a competência do Congresso Nacional quanto ao exercício do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Segundo Justen Filho (2015) essa Carta Magna trouxe ao Tribunal de Contas apenas a competência para exercer o controle de legalidade das contas públicas.

A Constituição de 1988, por sua vez, representou verdadeira mudança de tratamento das Cortes de Contas no Brasil. A Carta Magna reconheceu largamente a importância dessas Entidades, ao prever algumas características peculiares segundo Medauar (2015), dentre elas: i) são órgãos híbridos, com funções de caráter técnico e jurisdicional; ii) gozam de autonomia administrativa e funcional; iii) possuem linha hierárquica própria e independente, apartada dos Poderes; iv) seus membros possuem garantias constitucionais no mesmo molde daquelas dedicadas aos do Poder Judiciário.

Segundo a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas encontram-se dispostos no Título IV, “Da organização dos Poderes”, Capítulo I, “Do Poder Legislativo”, Seção IX “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, e suas competências e atribuições estão previstas nos artigos 70 a 75.

Muito embora seja notável o avanço quanto às previsões constitucionais dos poderes a serem exercidos pelos Tribunais de Contas, sua disposição no texto da Lei Maior de 1988 é ponto de discussão doutrinária no que concerne à sua natureza, sendo entendida por parte da doutrina como membros do Poder Legislativo, e por outra parte, como órgão autônomo a todos os poderes.

Nesse diapasão, importante, tecer análise quanto à natureza jurídica dos Tribunais de Contas, no ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 Da natureza jurídica dos Tribunais de Contas

É cediço que a Constituição de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas verdadeiro “destaque constitucional”, classificando-os como instituições de caráter *sui generis*, “ [...] posto de permeio entre os poderes políticos” (GUERRA, 2011), sem subordinar-se a nenhum deles.

Contudo, não se pode ignorar a expressividade da redação constitucional, em seu art. 71, *caput*, ao apresentar o Tribunal de Contas da União como mecanismo de execução do controle externo da Administração Pública, observe-se: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União,

ao qual compete: [...]”. Vale frisar que tal previsão, embora seja expressa quanto à União, é extensível aos demais entes federados e suas respectivas Cortes de Contas.

A jurista Medauar (2015) afirma que muito se confunde o papel auxiliar do Tribunal de Contas em relação ao Poder Legislativo, com a ideia de subordinação. Ela afirma que a Lei Maior de 1988 em nenhum dispositivo utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’, mas “dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas [...]” (MEDAUAR, 2015). Assevera a autora, portanto, que a função das Cortes de Contas é exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em apoio ao poder responsável em última instância por essa fiscalização, mas contando com estrutura independente e desvinculada da estrutura de quaisquer dos três poderes.

Conforme entendimento de Guerra, (2011), a inserção das previsões constitucionais atinentes aos Tribunais de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo foi verdadeira incorreção, uma vez que se trata de órgãos autônomos. Afirma ainda que teria sido melhor a sua inserção em capítulo apartado, como ocorre com o Ministério Público.

Nessa seara, entende Fernandes (2002) que o Tribunal de Contas “não é órgão auxiliar, porque julga as contas dos agentes dos três poderes”, contando com corpo técnico para tanto.

Segundo Conti (1998), há quem considere os Tribunais de Contas como meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, e quem considere um “quarto poder”, em comparação à teoria da tripartição dos poderes, de Montesquieu.

A tese de que o Tribunal de Contas é auxiliar do Poder Legislativo é refutada por Conti (1998), ao defini-lo como órgão colegiado, composto de membros que gozam das mesmas garantias atribuídas à magistratura, ou seja, com liberdade de atuação e “ [...] livres de quaisquer pressões que possam interferir na correção de suas decisões [...]”. Segundo esse autor, não faria sentido a Constituição da República prever tais garantias aos Tribunais de Contas e subordiná-los ao Poder Legislativo como mero auxiliar, sujeito às determinações por ele impostas.

Em relação ao entendimento dos Tribunais de Contas como “quarto poder”, é salutar destacar que a “[...] Constituição prevê a tripartição de poderes cada um exercendo uma função própria e imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito, que são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário [...]” (CONTI, 1998). Portanto, dentro das previsões constitucionais vigentes, segundo esse autor, não haveria margem para a classificação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas como um outro poder, além daqueles expressamente previstos na Lei Maior de 1988.

Nessa esteira, Guerra (2011) afirma que “ [...] há tempos que a tripartição elaborada por Montesquieu não resolve as novas questões que se apresentam, clamando as mudanças sociais por novos avanços teóricos. ” Assim, entende o autor que o desenvolvimento dos órgãos autônomos de controle, no último século, representa a evolução do Estado no “transcorrer das mutações político-sociais”.

Para Moreira Neto (2005) o Estado também se transformou para melhor, como Estado Democrático de Direito, assim, não é menos certo que suas estruturas, em distintos graus de evolução sirvam como mecanismos protetivos ou cláusulas protetoras dos direitos fundamentais, uma vez que todas visam garantir a efetividade dos princípios constitucionais no país.

Portanto, os Tribunais de Contas, a partir da Constituição de 1988, alcançaram destaque quanto à busca do alcance efetivo da aplicação dos princípios da legalidade, moralidade e economicidade (GUERRA, 2011), e dessa forma, passam a exercer um papel de órgão da sociedade no Estado e com a finalidade de contribuir para o seu regular funcionamento.

Nesse sentido são as palavras de Moreira Neto (2005):

Os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima persistência, deixando de ser apenas órgãos do Estado, para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XII. (MOREIRA NETO, 2005, p. 85/86)

Por fim, segundo Guerra (2011), vale dizer que, em síntese, quanto à natureza dos Tribunais de Contas, que são órgãos constitucionais autônomos, tendo a Constituição traçado seu perfil por inteiro, não reservando espaço para a lei, cuja função precípua é proteger os valores constitucionais fundamentais situando-se com independência na estrutura do Estado, não compondo, organicamente, os Poderes convencionais.

3.3 Do exercício das atividades de controle pelos Tribunais de Contas

3.3.1 Das matérias a serem controladas

É cediço que as previsões constitucionais quanto à atuação dos Tribunais de Contas são assentadas no controle financeiro que devem exercer sobre a utilização dos recursos públicos. Assim, conforme mencionado neste trabalho, o art. 70, *caput*, da Constituição de 1988, traz as matérias sujeitas à fiscalização bem como os aspectos de controle a serem considerados pelas Cortes de Contas. O parágrafo único do mesmo dispositivo traz ainda os sujeitos que se submetem a essa atividade de controle. Observe-se:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (BRASIL, 1988)

Nessa seara, afirme-se que quanto à atividade controlada, a fiscalização será exercida pelos Tribunais de Contas sob a ótica contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Na visão de Torres (2008), a intenção da Lei Maior de 1988 com a redação apresentada, foi “não deixar sem controle qualquer tipo de atividade financeira do Estado.”

Segundo Di Pietro (2015), esse tipo de fiscalização a ser exercido pelos Tribunais de Contas permite a verificação da contabilidade, receitas e despesas, execução do orçamento, dos resultados e dos acréscimos e diminuições patrimoniais.

Já para Medauar (2015) a conceituação precisa das matérias de atuação supracitadas é difícil para a doutrina especializada. Contudo, é possível ao menos o seu delineamento básico, a fim de auxiliar na construção do raciocínio quanto à delimitação do poder de atuação dos Tribunais de Contas.

No que se trata da fiscalização contábil, Semer (2003 *apud* MEDAUAR, 2015) afirma que se efetiva pela análise dos livros, documentos e escrituras contábeis dos órgãos públicos, bem como demonstrativos de receitas e despesas. A respeito do tema, é válido destacar a Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre contabilidade pública.

Em relação à fiscalização financeira, Torres (2008) entende que tem como objetivo o controle da arrecadação das receitas e execução das despesas, com base na comprovação das operações.

Já a fiscalização orçamentária, para esse mesmo autor, consiste na execução do orçamento, sob o controle de conformidade ao previsto na lei orçamentária anual.

A fiscalização operacional, segundo Oliveira (2011 *apud* MEDAUAR, 2015) “ [...] diz respeito à obediência aos meios legais de liberação de verbas ou sua arrecadação.”

Em relação à fiscalização patrimonial, cumpre afirmar que os Tribunais de Contas exercem controle sobre todos os bens que integram o patrimônio público, o modo de sua utilização, uso por particulares, instrumentos jurídicos atinentes à sua alienação em geral, dentre outras atividades acerca da matéria (MEDAUAR, 2015).

Lado outro, quanto às pessoas sujeitas ao controle, e aqui se fala em sentido amplo, ou seja, interno e externo, não é despiciendo frisar a previsão do parágrafo único do art. 70 que constitui como sujeitos ao controle todos aqueles que pelos quais passem dinheiro, bens ou valores públicos, sejam de natureza pública ou privada. Ou seja, aquele que toca o dinheiro público, deverá prestar contas de seu uso, recebimento, guarda ou gestão.

3.3.2 Dos aspectos do controle

A Constituição de 1988 trouxe também no art. 70, *caput*, os aspectos sob os quais deve ser exercido o controle financeiro dos recursos públicos, quais sejam: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

O controle de legalidade consiste na verificação da conformidade do ato, medida ou atuação administrativa em relação às suas normas embasadoras (MEDAUAR, 2015). Repise-se ainda que a legalidade foi relacionada como princípio constitucional que norteia a Administração Pública, conforme art. 37, *caput*, devendo ser observada em todos os atos administrativos, inclusive nos atos de controle. Afinal, “[...] na atividade de administrar, a vontade pessoal do administrador não tem maior valia e nem pode prevalecer sobre a vontade da lei.” (CARVALHO FILHO, 2015). Assim, para o exercício do controle financeiro, imprescindível o exame de legalidade dos atos da Administração.

Quanto ao controle de legitimidade, segundo Carvalho Filho (2015), foi uma inovação constitucional da Carta Magna de 1988, pois ao ser mencionado após o controle da legalidade, “parece ter admitido um controle externo de mérito”. Afinal, se o controle de legalidade cinge-se no confronto formal entre o ato e a lei, o de legitimidade tem por finalidade avaliar se em sua substância, o ato se ajusta à lei, mas vai além, verifica a “correção do ato segundo os princípios fundamentais e as circunstâncias concretas existentes na época da prática do ato [...]” (JUSTEN FILHO, 2013).

Ainda segundo Justen Filho (2013) a legitimidade abrange alguns aspectos do exercício de discricionariedade, mesmo que não adentre no mérito (em sentido estrito) da escolha do agente estatal.

Já para Torres (2008) o controle da legitimidade das contas públicas engloba também a ideia de segurança jurídica, devendo ser observados o cumprimento das políticas fiscal, financeira e econômica, objeto de planejamento e aprovação pelo Poder Legislativo, não devendo os gastos públicos fugirem a tal programação, em regra.

No atinente ao controle de economicidade, Lombardi (2003 *apud* MEDAUAR, 2015), define como a proporcionalidade entre recursos utilizados e resultados obtidos,

sugerindo ainda que eficácia e economicidade são especificações da eficiência, que deve ser buscada considerando-se os limites de disponibilidade de meios e a obtenção do máximo resultado dos atos administrativos. Isso significa que não basta ser legal e legítimo, o ato administrativo deve ser ponderado quanto ao seu custo-benefício, ou seja, se a opção é a melhor a ser tomada considerando-se o gasto a ser dispendido, as circunstâncias e o resultado a ser obtido.

Quanto à aplicação de subvenções, importante destacar a finalização do destino das verbas, se foi corretamente cumprido conforme previsão legal e ainda, se foi utilizado de “forma econômica, criteriosa e não perdulária” (CARVALHO FILHO, 2015). Segundo Medauar (2015) não seria a aplicação de subvenções um aspecto de controle pelos Tribunais de Contas, mas uma das atividades realizadas pela Administração Pública passíveis de controle. Contudo, vale trazê-la nesse contexto como questão merecedora de atenção, visto a peculiaridade de transferência de recursos públicos para entes públicos e privados.

Quanto ao aspecto das renúncias de receitas, vale dizer que também se amolda mais à classificação de ato administrativo, do que aspecto de controle (MEDAUAR, 2015). Entretanto, pelo seu caráter e natureza excepcionalíssimos, a renúncia de receitas deve ser estritamente controlada visto que só pode ser realizada mediante justificativa quanto ao objetivo de alcance mais amplo do interesse público.

Ademais, importante dizer que segundo previsão contida no art. 14³, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – a renúncia de receita deve ser realizada somente: i) mediante demonstração de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais, previstas na lei de diretrizes orçamentárias, ou ii) estar acompanhada de medidas de compensação, a fim de que não se deixe de obter a mesma receita por outros

³ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (BRASIL, 2000)

meios, como por exemplo, promovendo o aumento de base de cálculo de tributos, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

3.3.3 Das atribuições dos Tribunais de Contas e a sua classificação quanto à finalidade

A Constituição da República de 1988 trouxe em seu artigo 71, as atribuições dos Tribunais de Contas, em relação às quais cumpre dizer que foram significativamente ampliadas por esta Carta Magna, em comparação às anteriores.

As atribuições previstas no referido dispositivo muito embora se refiram ao Tribunal de Contas da União, devem ser seguidas em rol taxativo pelos Tribunais de Contas dos demais entes federados (Estados e Municípios), pelo princípio da simetria constitucional. Nesse sentido, se manifestou o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 461- BA, por ter a Constituição do Estado da Bahia previsto atribuições além das constantes no art. 71, da Constituição de 1988 (CARVALHO FILHO, 2015). Assim, o STF entendeu pela inconstitucionalidade das previsões extraordinárias à Carta Magna de 1988.

Não se fará neste trabalho uma análise pormenorizada de cada uma das atribuições do Tribunal de Contas, tendo em vista que o seu foco é explorar questão acerca dos parâmetros de atuação do controle externo. Contudo, importante citá-las e classificá-las de acordo com a sua finalidade.

Nesse sentido, cite-se previsão do art. 71, da Constituição da República de 1988:

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

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

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

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

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

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL, 1988)

Conforme entendimento de Di Pietro (2015), são sete as categorias de classificação das atribuições do Tribunal de Contas da União, as quais serão tratadas em caráter extensivo às demais Cortes de Contas brasileiras: a) fiscalização financeira; b) de consulta; c) de informação; d) sancionatórias; e) corretivas; f) de ouvidoria e de g) julgamento.

A atuação com a (a) finalidade de fiscalização financeira pelos Tribunais de Contas é verificada quando se faz a recusa e o registro de atos de admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadoria, reforma ou pensão (art. 71, III, CR/88), bem como as inspeções e auditoria (art. 71, IV, CR/88) e as aplicações de recursos repassados pela União aos demais entes federados (art. 71, VI, CR/88).

No que tange às inspeções e auditorias, importante destacar que a competência do Tribunal de Contas da União é apenas acerca dos órgãos e entidades da administração direta e indireta em âmbito federal. Aos demais Tribunais de Contas, cumpre exercer a mesma função, cada um em seu âmbito de atuação.

A atuação com finalidade de (b) consulta, é observada quando os Tribunais de Contas emitem parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, (art. 71, I, CR/88). Segundo Carvalho Filho (2015), a competência dos Tribunais de Contas nesse caso, é tão somente apreciar as contas, ou seja, opinar, e não as julgar, uma vez que caberá ao Poder Legislativo fazê-lo, após o encaminhamento do referido parecer.

A atuação dos Tribunais de Contas com a finalidade de (c) informação, é verificada no cumprimento da função de prestar ao Poder Legislativo as informações acerca das matérias por ele controladas, ou seja, fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como a respeito do resultado de auditorias e inspeções realizadas (art.71, VII, CR/88).

Verifica-se a atuação dos Tribunais de Contas com finalidade (d) sancionatória, quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de realização de despesas ou irregularidade de contas, as sanções legalmente previstas, que resultarão na cominação de multa proporcional ao dano provocado ao erário (art. 71, VIII, CR/88).

A atuação dos Tribunais de Contas com a finalidade (e) corretiva é cristalinamente auferida quando fixa prazo para que determinado órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em casos em que for verificada ilegalidade (art. 78, IX, CR/88). Da mesma forma, classifica-se como corretiva, a função das Cortes de Contas de sustarem ato a execução de ato impugnado, quando não atendido pedido de retificação, sendo comunicada a decisão ao Poder Legislativo (art. 71, X, CR/88).

A atuação com a finalidade de (f) ouvidoria, pelos Tribunais de Contas é verificada nas situações nas quais recebem denúncias de irregularidades ou ilegalidades, cuja origem é o próprio controle interno do órgão, ou qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essas situações embora não previstas no rol de funções do Tribunal de Contas da União, consoante art. 71, da Constituição de 1988, encontram amparo constitucional no art.74, §2º, da mesma Carta Maior.

Em relação à atuação com a finalidade de (f) julgamento pelos Tribunais de Contas, pode-se atribuir a função de “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por gerir os dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que se resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, CR/88). Em relação a essa finalidade, cumpre frisar que embora a Constituição da República tenha utilizado o verbo “julgar”, na verdade, não cabe às Cortes de Contas exercerem qualquer função jurisdicional. O “Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário.” (DI PIETRO, 2015)

Ainda segundo Di Pietro (2015), o “julgamento” das contas realizado pelos Tribunais de Contas é apenas de caráter preliminar ao julgamento do órgão competente para tanto, qual seja, o Poder Judiciário, quando encontradas irregularidades.

Na visão de Carvalho Filho (2015) o sentido do termo “julgar”, constante no art. 71, II, da Carta Magna de 1988, é apenas de apreciar, examinar, analisar as contas. Ademais, entende o autor que “ [...] esse exame se sujeita, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário em caso de contaminado de vício de legalidade, e não tem a definitividade que qualifica os atos jurisdicionais. ” Portanto, as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas são de natureza eminentemente administrativa.

Para Medauar (2015), embora entenda não caber a atribuição da função jurisdicional aos Tribunais de Contas, afirma que quando do “julgamento” das contas, essas Entidades verificam a ocorrência de fatos justificadores, ou da sua autêntica conformação, o que provoca a análise sob o âmbito da legalidade, o que acaba se aproximando de uma apreciação de mérito das contas.

Feitas as considerações teóricas e conceituais sobre o controle dos atos administrativos, notadamente o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, mister trazer a atuação desses órgãos à realidade pragmática da atuação Estatal como um todo, no que toca ao alcance da proteção do interesse público, em consonância com as demandas sociais sistemáticas no Estado Pós-Moderno, no qual, o mero controle formal se apresenta insuficiente para a contribuição de uma Administração Pública eficiente, eficaz e efetiva⁴.

⁴ Os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade serão trazidos no capítulo 4º, deste trabalho..

4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Bem estabelecidas as bases formais e legais de atuação do poder-dever de controle, considerando-se seu histórico de surgimento e desenvolvimento, mister tecer, a partir de então, reflexão a respeito do alcance do interesse público por meio do controle.

Analisando-se os primórdios do surgimento do controle, foi possível auferir que a noção de controlar na Administração Pública sempre esteve ligada à prestação de contas. Nessa seara, os Tribunais de Contas foram criados por diversos países com essa finalidade primordial, e no Brasil não foi diferente.

Volvendo ainda à tipologia do controle, exposta nesse trabalho e objeto de ampla análise pela doutrina do Direito Administrativo, verifica-se quanto à atuação dos Tribunais de Contas que, no Brasil, sua atividade precípua é classificada como controle financeiro, sendo os aspectos de avaliação das contas (*lato sensu*, entende-se aqui como gasto público), os elementos variáveis.

Contudo, é preciso considerar que tal atuação elementar e sob a ótica estritamente legal se configura, há bastante tempo, insuficiente quanto ao verdadeiro papel a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas como órgãos essenciais no delineamento da formação da “boa gestão pública”.

Nessa seara, imprescindível se torna a análise do contexto da atuação estatal, na qual se inserem os Tribunais de Contas assim como todos os órgãos da administração pública. O Estado, como um todo, deve perceber as mudanças da sociedade e se adaptar, em cada uma das suas funções e serviços em prol do povo, a fim de alcançar o verdadeiro interesse público.

Portanto, nesse capítulo, será analisado o atual papel do Estado, sob a concepção pós-moderna de Chevallier (2009), tecendo-se breve introdução sobre o novo formato de demanda da sociedade por uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva. Ato contínuo, será demonstrada a imprescindibilidade de todo o aparato Estatal, incluindo-se os Tribunais de Contas, objeto deste trabalho, amoldar-se à busca da boa gestão pública, atenta

às formas de consolidação das necessidades e interesses gerais, procurando equilibrá-los com os interesses individuais.

4.1 Papel do Estado Pós-Moderno na proteção do interesse público

Não é despendendo afirmar, que o Direito Público em geral, se ocupa essencialmente da garantia da proteção do interesse público (MELLO, 2014). Contudo, a verdadeira definição dessa expressão distancia-se, e muito, da simples contraposição ao interesse individual.

Segundo Mello (2014), “acentua-se um falso antagonismo entre o interesse das partes e o interesse do todo, propiciando-se a errônea suposição de que se trata de um interesse [...] autônomo, desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõem o todo.”

Na verdade, o interesse público consiste no interesse do todo, mas sem discordar do interesse de cada um dos membros da sociedade. Do contrário, jamais seria possível o alcance do interesse geral. Nessa seara, Mello (2014) complementa que, por óbvio que ainda que exista um interesse público contraposto a “um dado interesse individual”, é evidente que não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade.

Assim, o referido autor define interesse público como “ [...] o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2014).

Nesse diapasão, salutar refletir a forma e qualidade da proteção do interesse público por parte do aparato Estatal. A legitimação da atuação da Administração Pública pautada no interesse público não pode mais ser apenas por imposição legal, de forma antecipada a qualquer ato público. Cada vez mais a legitimidade da atuação estatal precisa ser conquistada.

Segundo Chevallier (2009) a legitimidade estatal “ [...] depende da demonstração permanentemente reiterada da conveniência das operações engajadas e da qualidade dos métodos de gestão utilizados. ”

O Estado “pós-moderno” é tratado por esse autor sob a ótica da mudança das suas relações com o coletivo, tendo em vista a crise de eficiência e eficácia do Estado, advindas de uma configuração estatal que se tornou obsoleta.

Para Chevallier (2009) o Estado da pós-modernidade deixa a configuração de governabilidade representada por uma pirâmide, na qual o poder estatal imperava em posição privilegiada sob a bandeira da proteção do interesse público, para tomar o formato de rede. Afinal, a demanda da sociedade⁵, se configura por meio de “[...]diversas entidades com capacidade de ação autônoma, ligadas umas às outras horizontalmente, sem relações verticais de subordinação” (RESENDE, 2009).

As constantes mutações do Estado contemporâneo dificultam a conciliação de ordem com o intenso dinamismo social. Assim, o Estado precisa, constantemente, convencer a sociedade que é capaz de conciliar interesses, atender as necessidades da sociedade com a prestação eficaz e efetiva dos serviços públicos, e ainda comprovar a eficiência da gestão quando da prestação de contas (CARVALHO, 2016).

Sem adentrar na seara dos modelos da administração pública, uma vez que tal assunto demandaria um capítulo à parte, é evidente que as mudanças pelas quais passa a sociedade requerem ser acompanhadas pelas ciências do direito e da administração pública, que devem se amoldar para atender os interesses gerais, e mais do que nunca, sob a ótica da eficiência e da eficácia, visto que os interesses já não mais se dissociam da busca por resultados.

A sociedade atual exige e acompanha ações mais concretas dos seus representantes e, paulatinamente, vem tomando conhecimento dos mecanismos que possui para exercer o controle social. Tais mudanças vêm gerando até mesmo a modificação do tipo

⁵ A demanda da sociedade aqui se traduz como os interesses pessoais que formam o interesse classificado por Chevallier (2009) como interesse geral, que seria o mesmo que o interesse público definido por Mello (2014)

de democracia exercida no Brasil, que aos poucos, vai deixando o mero caráter formal, e ganhando o caráter participativo.

Pode-se dizer que o postulado da legitimidade por princípio que se beneficiava a gestão pública, revestida pela marca do interesse geral, sucedeu à convicção de que o “[...]Estado é obrigado a prestar contas das suas condutas e gestos, de se submeter ao julgamento crítico do público; perdendo o privilégio da infalibilidade, ele é demandado a fornecer a demonstração tangível da eficácia das ações conduzidas” (CHEVALLIER, 2009).

Assim, a transparência, eficiência e eficácia da gestão pública passa a ser valorizada a partir dos gestores que melhor justifiquem seus atos com base nos resultados alcançados e demonstrados (CARVALHO, 2016).

Para tanto, não pode o Estado prescindir da utilização de todos os seus instrumentos e tecnologias de forma eficiente, a fim de que os gestores possam conhecer melhor a realidade e considerando as bases legais e normativas, para que tomem as mais acertadas decisões e ajam com mais eficácia (DALLARI, 2011).

Vale destacar que se usa aqui como sujeito, o Estado e não o Administrador Público, ou gestor, porque tal demanda da sociedade tem como destinatário o Estado e sua unicidade, em relação a todo e qualquer órgão que componha a estrutura pública, que seja mantido com o dinheiro público e tenha o dever de prestar serviços ao povo.

Nessa seara o papel do Tribunal de Contas se mostra essencial a fim de trazer a completude necessária à atuação Estatal, sob a ótica de ofertar ao povo muito mais que fiscalização quanto à regularidade das contas públicas, mas também quanto ao fomento da boa gestão pública de maneira preventiva e, concomitantemente instrutiva.

Diante um contexto de modernidade da atuação estatal, no qual a eficiência e eficácia e efetividade são constantemente cobradas do gestor, e também dos servidores públicos, inclusive pelo pelos órgãos de controle (como também pelo Poder Judiciário), é válido pensar na atuação dos próprios Tribunais de Contas de maneira mais efetiva, contribuindo para o alcance do interesse público, por meio da melhoria da gestão pública.

4.1.1 Da eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública

A busca pela eficiência na Administração Pública sempre foi o objetivo das teorias da administração, desde a teoria burocrática de Max Weber, passando pela *New Public Management (NPM)* até a mais recente *New Public Governance (NPG)*.⁶

Segundo Carvalho (2016) enquanto que na teoria burocrática, a eficiência é buscada por via do racionalismo, preocupando-se com os meios a serem percorridos, no NPM essa eficiência é explorada por meio da performance, preocupando-se com o fim, ou seja, com os resultados. Já para o NPG, a eficiência pode ser alcançada pela melhoria dos processos de negócio e trabalho flexível, colaboração entre serviços públicos, processos de contratação mais inteligentes, com uso de tecnologia, finanças estáveis e sustentáveis.

A eficiência tem sua vinculação precípua com conceitos de economia, e vem sendo abarcada pelo Direito sob o prisma a análise econômica do Direito Público, tendo em vista a própria necessidade de os operadores do direito se adequarem à realidade econômica e social, que demanda que as análises jurídicas sejam mais que justificações formais abstratas (KLEIN, 2011 *apud* CARVALHO, 2016).

Outrossim, os conceitos de eficácia e efetividade também vem ganhando espaço junto ao princípio da eficiência, sendo considerados por alguns doutrinadores como institutos interligados, sendo desejável que tais qualificações caminhem simultaneamente (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

Nessa seara, Chiavenato (1994) afirma que toda organização deve ser analisada sob a luz da eficácia e da eficiência concomitantemente:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser

⁶ O modelo *New Public Governance* se diferencia do *New Public Management* “tendo em vista que aquele encontra grande parte de suas raízes na gestão em rede (*network*), envolvendo simultaneamente a ideia de estado plural, ganhando ênfase a ideia de *accountability*, sendo esta a nível interorganizacional e interpessoal” (OSBORNE, 2010, p. 9 *apud* CABRAL, 2013: 2646 *apud* CARVALHO, 2016).

feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. (CHIAVENATO, 1994, p. 70)

Chiavenato (1994) ainda complementa que a eficiência se dá à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, sendo que, quando ele utiliza os instrumentos que lhe são fornecidos com o propósito de averiguar resultados, ele está perquirindo a eficácia.

Quanto à efetividade na área pública, segundo Castro (2006), tem como finalidade aferir em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Define o autor que ela é mais abrangente que a eficácia, uma vez que essa indica se o objetivo foi atingido, sendo que a efetividade mostra se determinado objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Segundo Torres (2004), os conceitos de eficiência e efetividade, no que tange à administração pública no Brasil, se relacionam à Reforma Gerencial, inaugurada no ano de 1995, com o objetivo de contribuir para um aparelho de Estado forte e eficiente. Assim, a eficiência, que existia doutrinariamente sob a ótica do Direito Administrativo, foi elevada ao grau de princípio constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Nessa seara, a eficiência como princípio previsto no art. 37, da Constituição de 1988, impôs à Administração Pública a identificação e a busca por qualidades e atributos de uma boa gestão dos interesses públicos (RODRIGUES, 2012).

Afirme-se que princípio da eficiência obriga a Administração Direta e Indireta e seus agentes à prática do bem comum, por meio do exercício de suas funções de maneira imparcial, transparente, participativa, almejando qualidade e adotando os critérios necessários para a melhor utilização dos recursos públicos.

O jurista Mello (2014) entende o princípio da eficiência como algo mais amplo, uma forma de abranger como um todo, o conceito da boa administração. Observe-se:

Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. (...) Finalmente, este princípio é

uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado há muito tempo no Direito italiano: o princípio da boa administração. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.” MELLO, 2014, p. 126).

É salutar dizer ainda que, apesar do art. 37, da Constituição de 1988, prever expressamente o princípio da eficiência, não trazendo previsão quanto à eficácia e efetividade, entende-se que não se pode admitir que um Estado que busca ser eficiente, não deva perquirir a eficácia e a efetividade. Afinal, todas as ações do Estado devem ser realizadas no sentido de que os objetivos desejados sejam alcançados, fazendo-se o melhor uso dos melhores meios possíveis, atendendo as necessidades da população (CASTRO, 2006).

Para Di Pietro (2015), o legislador, ao anunciar o princípio da eficiência expressamente na Carta de 1988, englobou os conceitos de eficácia e efetividade, sob a lógica da busca do melhor resultado na proteção do interesse público.

Nessa esteira, é importante ainda dizer que o princípio da eficiência aplicado à Administração Pública tem dois aspectos distintos, um que diz respeito ao modo de atuação do agente público (a melhor possível na busca dos melhores resultados); e o segundo quanto ao modo de organizar e estruturar a Administração Pública, mas também com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (CAMARGO; GUIMARÃES, 2009), o que se aproximaria do conceito da “boa administração pública” trazida por Mello (2014).

Mister tecer reflexão quanto a esses dois aspectos da eficiência, pois, quando se pensa nesse princípio atrelado à Administração Pública, a atuação do agente público é a primeira vinculação que se faz. A cobrança sobre os gestores para que sempre tenham (ou busquem) desempenhos pautados no princípio da eficiência, é notória, principalmente quando do exercício do controle sobre seus atos.

Os Tribunais de Contas exigem que os gestores demonstrem, comprovadamente, que seus atos tenham sido realizados sob a melhor escolha considerando o custo benefício dos recursos disponíveis, cabendo a eles, por muitas vezes, produzirem prova

negativa, quanto à inviabilidade das demais alternativas em determinado momento, em situações específicas da realidade enfrentadas por eles no seu cotidiano.

Contudo, quando se trata do princípio da eficiência sob aspecto amplo, há de se considerar a obrigação que tem o Estado, como um todo, de buscar a eficiência em cada ato, inclusive nos atos de controle. Pensando em cada órgão da Administração Pública com a finalidade precípua de servir ao povo, é imprescindível que cada um, no alcance da sua função, observe o princípio da eficiência.

Afinal, em que pese o art. 37, da Constituição de 1988, ser expresso quanto à obrigatoriedade da “Administração Pública” observar os princípios nele ora elencados, não se deve olvidar que na verdade, a Administração Pública é muito além dos agentes públicos que exercem funções administrativas.

Segundo Justen Filho (2013) a Administração Pública “compõe-se das pessoas que exercitam a atividade administrativa e dos órgãos públicos que formam e exteriorizam a vontade delas”, assim pode-se concluir que consiste em todo aparato de pessoas e estruturas que funcionam para servir ao povo e é mantido com o dinheiro público.

Dessa feita, não é despiciendo afirmar que todos os órgãos da estrutura estatal devem observar os princípios descritos no art. 37 da Constituição da República, notadamente, o princípio da eficiência. E mais! Não há qualquer razoabilidade limitar a aplicação dos princípios que são intrínsecos à gestão pública apenas aos Poder Executivo e seus órgãos administrativos, por óbvio que devem abarcar todos os órgãos públicos e servidores⁷, independentemente da função que exerçam.

Nessa seara, volvendo tal reflexão aos órgãos de controle, se passará a analisar a observância do princípio da eficiência, e por consequência, da efetividade e da eficácia, pelos Tribunais de Contas no Brasil, a fim de refletir sobre a atuação qualitativa desses órgãos na proteção do interesse público.

⁷ Importante salientar que aqui são considerados “servidores públicos” como gênero dos que servem ao povo. Portanto, se incluem Ministros, auditores, juízes, promotores, todas as pessoas que compõem o corpo funcional do Estado.

4.2 Da atuação qualitativa do controle externo

Importante adentrar em esfera que diz respeito especificamente ao trabalho exercido pelos órgãos de controle externo em relação à qualidade da sua atuação na busca da evolução da gestão pública.

É cediço que os Tribunais de Contas exercem seu poder de controlar pautados precipuamente e, principalmente, no princípio da legalidade, tendo esse como seu parâmetro máximo para a averiguação da conformidade dos atos públicos praticados pelos sujeitos por eles controlados.

Em grande parte das decisões e pareceres emitidos pelos órgãos de controle, não raro se verifica uma preocupação excessiva com o estrito cumprimento da lei, mas é evidente que a análise a respeito das circunstâncias e razões sob as quais determinado ato administrativo foi praticado, é também conduta que deve ser fortalecida na atuação dos Tribunais de Contas.

Afinal, as decisões, recomendações e punições aplicadas por esses órgãos geram efeitos práticos que impactam não só no funcionamento da máquina administrativa sujeita ao seu controle, mas também à população que pode ter direitos e interesses suprimidos indiretamente com base em um único ato proferido pelos Tribunais de Contas.

Tendo em vista a sua capacidade de atuação, é salutar que sejam aproveitados os recursos que lhes são disponibilizados por meio do dinheiro público, de modo que possam trabalhar pela real melhoria da gestão da *res pública*. Porém, é tênue a linha que demarca a legitimidade e competência dos atos praticados pelos órgãos de controle e a sua possível ingerência sobre os atos administrativos que estão sujeitos à discricionariedade dos gestores. Por isso, há quem defenda a impossibilidade de avaliação do mérito administrativo por esses órgãos.

Contudo, pode-se afirmar que, a análise dos atos administrativos sem um olhar cuidadoso ao contexto enfrentado pelo gestor quando da tomada de decisão, ou quais os possíveis resultados a serem gerados com uma decisão do próprio órgão de controle, poderá ser verdadeiramente prejudicial ao interesse público.

Portanto, a fim de que seja possível que os Tribunais de Contas, ao exercerem o poder de controle pratiquem e busquem a eficiência, efetividade e eficácia nos atos administrativos, imprescindível se torna ponderar a co-aplicação dos princípios da legalidade e eficiência, muitas vezes entendidos como conflitantes, seja pela ótica do controle, seja pelas situações cotidianas vividas pelo gestor público.

4.2.1 Da co-existência dos princípios da legalidade e eficiência no controle dos atos administrativos

Não existem dúvidas quanto à essencialidade do princípio da legalidade no exercício dos atos administrativos, no âmbito da Administração Pública, com base no qual os agentes públicos só podem agir de acordo com previsões legais (CARVALHO, 2016).

É com base nesse entendimento que se vê, habitualmente, a supervalorização de questões afetas à legalidade por parte dos órgãos de controle e, de resistência por parte dos gestores, que enxergam, em muitas situações, a lei como engessamento dos atos que visam o atendimento do interesse público.

Conforme entendimento de Oliveira (2018a) os órgãos de controle, motivados por um quadro agudo de má conduta, piorado por uma atuação preventiva do controle interno não muito eficiente, acabara por desenvolver um trabalho abertamente mais repressivo e voltado, preferencialmente à punição do mau gestor.

Por consequência, isso tem provocado uma pernicioso paralização da Administração Pública, quando na “[...] verdade deveria apresentar propostas de aperfeiçoamento do ambiente normativo e procedimental que valorizassem a autonomia decisória do gestor público.” (OLIVEIRA, 2018a)

Portanto, importante ponderar que apesar da importância de se observar o princípio da legalidade nos atos públicos, não se pode olvidar que seu *status* constitucional não é superior, nem inferior, aos demais princípios previstos na Carta de 1988, que pautam a Administração Pública. Assim, essencial que seja utilizado em conjunto com os demais,

visando um melhor atendimento do interesse público e do bem-estar social (CARVALHO, 2016).

Conforme tratado neste trabalho, sob a ótica da Administração Pública (como ciência), é obsoleto o entendimento engessado e pautado na estrita legalidade, sem a ponderação de diversos fatores na busca do equilíbrio entre os princípios a serem aplicados em cada caso.

Outrossim, válido destacar que a eficiência não visa mitigar o princípio da legalidade, sua inserção constitucional teve a finalidade de se estabelecer uma nova lógica para este princípio, a fim de priorizar também resultados práticos positivos para o serviço público, no satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1999).

É importante que se evite um ambiente de sobrevalorização de normas e regras, prejudicando a produção de resultados e interesse dos cidadãos (FIGUEIREDO, 2009 *apud* CARVALHO, 2016), mas também não se deve usar a busca da eficiência como “carta branca” aos gestores, para realizarem os atos sem observância da lei (SANTOS, 2012).

O paradoxo que se cria em relação ao tema, se fundamenta na correta aplicação do princípio da eficiência no âmbito do direito, sem macular a seara discricionária dos atos públicos, uma vez que a eficiência, inevitavelmente alarga a zona de legalidade dos atos, podendo ser contrária à interpretação desejada pelo legislador originário da norma.

Nessa seara segundo entendimento de Justen Filho (2013), os órgãos de controle devem realizar análise do mérito administrativo, mas quanto à sua adequação objetiva, tomando em vista o cenário e as circunstâncias perante as quais se encontrava o titular da competência administrativa. Porém, sem realizar juízo retrospectivo, a fim de imputar inválido o ato, com base em eventos fáticos posteriores.

Destaca o eminente jurista, que a avaliação dos órgãos de controle deve considerar a finalidade da lei e dos entendimentos jurisprudenciais predominantes na época em que o ato administrativo avaliado foi praticado, de modo a não provocar insegurança jurídica quanto aos atos e negócios jurídicos celebrados.

Lado outro, quanto à avaliação da conformidade legal do ato administrativo sujeito ao controle externo, conforme Aragão (2005), lei deve sempre ser observada, mas voltada para a valorização dos seus elementos finalísticos. De nada vale implementar a lei sem perquirir a sua finalidade, que em tese, é sempre a proteção do interesse público.

Ainda com segundo Aragão (2005), o ato administrativo somente será válido quando, em consonância a lei, atender o princípio da eficiência, ou, se na impossibilidade de se definir a eficiência, se ele for pelo menos razoavelmente eficiente ao atingir os objetivos fixados no ordenamento jurídico.

O mundo ideal seria aquele no qual os agentes públicos sempre cumprissem as exigências legais, visto que finalidade da lei é garantir a segurança jurídica e trazer parâmetros na busca da ordem e da paz social. Contudo, a realidade enfrentada pela Administração Pública é eivada de casos de difícil ponderação, havendo situações nas quais construir uma alternativa que atenda integralmente ambos princípios, não é possível.

Em casos excepcionais, diante de uma realidade tecnicamente demonstrada, a modulação do princípio da legalidade em busca da eficiência no atendimento do interesse público, pode ser considerada pelos órgãos de controle.

Essa é a avaliação de mérito que se espera que seja realizada pelos Tribunais de Contas, por meio da ponderação dos princípios envolvidos em cada caso concreto, a fim de que se apure se o interesse público foi alcançado em determinada situação. Nesse caminho, espera-se alcançar uma melhor eficiência dos próprios atos de controle, de modo que o poder de controlar contribua para a efetiva melhoria da gestão pública e não acabe se tornando um fim em si mesmo. É o que se passará a analisar no próximo tópico.

4.3. Poder de controlar, um fim em si mesmo?

Não é despiciendo afirmar a importância dos órgãos de controle na proteção da regular utilização dos recursos públicos, como se demonstrou inicialmente neste trabalho. Contudo, com a mutação e evolução da sociedade e do Estado, o poder de controlar deve cada

vez mais ser aproveitado como importante elemento contributivo na melhoria da gestão pública, na busca do alcance da eficiência, eficácia e efetividade.

Considerando-se grande potencial de atuação dos Tribunais de Contas, sob a ampla perspectiva do poder de controlar, segundo o ex-Ministro do Tribunal de Contas da União, Victor do Amaral Freire (1982 *apud* MEDAUAR, 2014) há, evidentemente, a necessidade de substituir a preocupação do “tostão pelo controle do milhão”. Ou seja, é preciso que os Tribunais de Contas se voltem mais para as questões “macro” acerca da Administração Pública, principalmente no sentido de tornar mais eficiente e eficaz o próprio controle.

Nessa seara de ampla atuação dos Tribunais de Contas, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2004) afirma que as cortes de contas saíram de um *status* de “órgãos de controle contábil a órgãos de vanguarda de controle econômico-financeiro nos Estados policráticos e democráticos.” Os Tribunais de Contas na preservação do interesse público, podem garantir também as bases da democracia, visto que possuem a capacidade de viabilizar a transparência e o melhor e mais efetivo atendimento das necessidades da população.

Lado outro, diante da importância atribuída aos órgãos de controle, das competências delegadas e da infraestrutura e recursos a eles disponibilizados, é esperado que sua atuação gere expectativa quanto à efetividade da melhoria da gestão pública. Para tanto, é imprescindível que os Tribunais de Contas evoluam junto com a sociedade e o Estado, a fim de viabilizarem mudanças de mentalidade, de atitudes, comportamentos e crenças a respeito da Administração Pública. Do contrário, podem acabar retroalimentando um sistema de mera regulamentação da atividade pública, realçando a formalidade em detrimento da eficácia (GORDILHO, 1981 *apud* MEDAUAR, 2014).

Assim, como demonstrado no tópico anterior, é importante que as análises operacionais dos Tribunais de Contas brasileiros coadunem com a nova cultura de controle em favor da sociedade, tornando-se mais ágeis e eficientes na sua função controladora, buscando avaliar a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos públicos.

Entretanto, não raro se vê análises realizadas pelos órgãos de controle, fundamentadas em interpretações exacerbadamente literais das normas, que acabam por gerar

decisões que levam exatamente ao resultado contra o qual deveriam atuar: a ineficiência, por se distanciarem da proteção do interesse público (COELHO, 2013).

Nessa seara, é comum que os gestores e servidores públicos diante de um conflito, ou de uma decisão, não se sintam seguros em agir pautados no princípio da eficiência, e ponderando os limites de preponderância do princípio da legalidade. Afinal, mesmo sabendo que determinada decisão poderá afastá-los do real alcance do interesse público, os gestores, principalmente, preferem tomá-la com base na letra da lei e no entendimento dos órgãos de controle, pois sabem que agir contrariamente, poderá lhes trazer sanções de ordem pessoal.

E mais, ainda que os servidores e gestores assumam o risco de agir pautados no contexto em que vivem, sabendo que agiram acertadamente quanto à proteção do bem-estar social, da economia local, ou seja, do interesse público em geral, em muitas das vezes, quando da sujeição do ato à análise pelos órgãos de controle, esse contexto não é considerado, como se os impactos oriundos do ato, ou da sua revogação não fossem importantes diante do descumprimento do texto literal da lei (e muitas vezes não da sua essência).

Segundo Oliveira (2018b), não há dúvidas que nas últimas décadas, o controle atuou positivamente no processo de internalização de valores de moralização, democratização e profissionalismo na Administração Pública. Contudo, não é sua vocação constitucional impedir a atuação discricionária do gestor. Assim, entende o autor que o “hiperativismo do controle” e a paralisia da gestão, precisam ser adequadamente mediados pelo Direito, “a partir de melhores bases normativas e novos e civilizados modelos de inter-relacionamento entre controle e gestão.” (OLIVEIRA, 2018b)

Não se pode olvidar que o fortalecimento dos órgãos de controle não deve provocar um impasse de difícil resolução, principalmente das ações limítrofes na Administração Pública, porque, por óbvio, de cada decisão proferida, decorrem efeitos adversos. Uma revogação de contrato tem potencial para comprometer toda uma cadeia de prestação de serviços públicos, fomentando ainda mais a insegurança jurídica, desmantelando políticas públicas e criando ônus desproporcionais para os agentes públicos (PALMA, 2017).

Após 20 (vinte) anos da inserção constitucional do princípio da eficiência, dos novos modelos de gestão pública adotados em todo o mundo, voltados para resultados econômicos e sociais, não cabe mais que nenhum órgão fique alheio a essa realidade, nem mesmo os órgãos de controle.

A avaliação “caso a caso” de forma sistemática, em que se busque encontrar a aplicação da finalidade da lei (e muitas vezes não a sua estrita redação), a conjugação de valores, opções e impactos econômicos e sociais de cada ato público avaliado, é trabalho muito mais complexo, penoso e de enorme responsabilidade. Esse tipo de avaliação tem o condão de pensar na melhor Administração Pública e no melhor alcance do viés do interesse público protegido em cada situação.

De acordo com posicionamento proferido por alguns auditores do Tribunal de Contas durante o evento “Diálogo Público – Discussão do PL nº 7884/17⁸”, a avaliação contextualizada dos atos administrativos quando do exercício do controle, é o mesmo que lhes transferir o dever do gestor público de ponderar a melhor medida e agir adequadamente à lei, aos princípios e ao interesse público. Segundo essa categoria de servidores públicos, tal função não caberia aos Tribunais de Contas.

Contudo, na verdade, segundo Justen Filho (2018), ao proferir sua palestra no mesmo evento suprarreferido, essa forma de atuação pelos Tribunais de Contas ao mesmo tempo que divide a responsabilidade quanto às consequências de cada decisão e ato administrativo entre o controlador e o gestor, certamente, multiplica o número de mentes pensando em prol da eficiência da máquina administrativa, corretamente gerida.

Assim, o que se propõe aos órgãos de controle é uma atuação de forma construtiva quanto à avaliação dos atos administrativos, de maneira ponderada, equilibrada, visando o aprimoramento da gestão pública para que o Estado sirva melhor a sociedade, por meio do dinheiro que ela própria lhe provém.

Importante afirmar que muitas vezes, as irregularidades apuradas nos procedimentos de fiscalização têm origem na desinformação dos gestores, e não em

⁸ Evento promovido pelo Tribunal de Contas da União em 23/04/2018, a fim de discutir o Projeto de Lei nº 7448/17, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

verdadeiras tentativas de lesar os cofres públicos ou obter proveito próprio. Principalmente quando se tratam de municípios localizados em regiões pobres, afastadas das grandes cidades, nas quais o acesso à informação, a profissionais com conhecimento e capacidade de orientar os atos públicos ainda é muito precária (COELHO, 2010).

É por isso que em cenários como esses, que são a regra diante dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios existentes no Brasil (IBGE, 2017), nos quais as administrações são falhas, a reiterada adoção de medidas repressivas por parte dos Tribunais de Contas mais fazem em semear o temor de ação dos agentes públicos, do que auxiliam o desenvolvimento de soluções efetivas e eficazes para atender às necessidades da população local.

Segundo Coelho (2010), o controle externo não pode ser visto como função punitiva, mas principalmente preventiva, corretiva e pedagógica. Para tanto, devem os Tribunais de Contas buscarem aproximar-se de seus jurisdicionados, a fim de promover, periodicamente eventos educativos para difundir os conhecimentos mais importantes sob a ótica do controle para a realização da boa e regular gestão dos recursos públicos.

Portanto, para que o poder de controlar não se torne um fim em si mesmo, é exatamente esse tipo de trabalho que se espera dos Tribunais de Contas, diante da obrigatoriedade de se apresentar à sociedade parâmetros de conduta dos gestores e agentes públicos que atendam efetivamente as suas necessidades. Afinal, do contrário, a sua atuação corre o risco de tornar-se superficial quanto à contribuição para a melhoria da gestão pública, deixando, conseqüentemente, em segundo plano a eficiência de sua atuação.

Contudo, é cediço que, apesar da gradativa mudança não só da forma de atuação, mas do pensamento e das linhas de entendimento empregadas pelos membros dos órgãos de controle, ainda se está muito longe do ideal.

Por anos vêm-se debatendo formas de melhorar o controle externo no Brasil, mas adoção de postura uníssona é algo que só pode ser exigido por meio de instrumentos que tragam, minimamente, regras positivadas a respeito do que se espera dos Tribunais de Contas.

Assim, nesse contexto quanto à necessidade de ações a fim de mudar a forma de atuação e trazer mais qualidade às decisões administrativas, judiciais e de controle, foi elaborado por um grupo de juristas do Direito Administrativo, o projeto de lei no Senado Federal nº 349/2015, e na Câmara dos Deputados sob o nº 7448/17, que resultou na Lei nº 13.655/2018.

Essa lei inseriu 10 (dez) artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4657/1942), a fim de solucionar a defasagem histórica entre a legislação brasileira e a arquitetura do direito público contemporâneo, que segundo Alberto e Mendes (2018) tem “[...] causado arbítrio, instabilidade jurídica, descontrole de critérios e cacofonia entre instâncias administrativas, judiciárias e de controle.” (ALBERTO; MENDES. 2018)

A Lei nº 13.655/2018 surge como um marco no direito público brasileiro e traz polêmicas previsões quanto aos parâmetros e limites também do poder de controlar, podendo ser um importante instrumento fomentador melhoria da qualidade da gestão pública. É o que se passa a analisar.

4.3.1. Dos limites e parâmetros do poder de controlar – Lei nº 13.655/2018

Não é despiciendo reiterar a dinamicidade do direito público hodiernamente, dinâmico, plurissubjetivo e diacrônico (MARQUES NETO; MOREIRA, 2015), o que fortalece, por necessidade, a segurança jurídica e a eficiência. Assim, imperiosa se faz a compreensão do Direito sob o ponto de vista que cogite o futuro e as múltiplas possibilidades de efeitos das decisões.

Lado outro, não se pode olvidar que é natural que a interpretação sobre as normas administrativas mude com o tempo, ou que haja divergência entre os órgãos. Entretanto esses pontos devem auxiliar na melhoria da gestão pública, concomitantemente ao atendimento do interesse público, e não prejudicar ambos.

É comum que os atos administrativos praticados por um mesmo órgão ou instituição conflitem entre si, ou sejam objeto de questionamento pelos órgãos de controle e

pelo Poder Judiciário. Ademais, não raras são as situações nas quais um determinado ato foi realizado com base em parecer jurídico fundamentado no entendimento jurisprudencial e doutrinário da época e, anos depois, é rechaçado por decisão de controle, por ter atual entendimento diferente.

Por óbvio que o Direito não pode e não é estático, mas, outrossim, não pode ser tão mutante que permita a revisão de ato administrativo e, muitas vezes a anulação com imputação de responsabilidades ao agente público, sem avaliação de contexto da época de sua edição (MARQUES NETO; MOREIRA, 2015).

Diante de todo o tema exposto neste trabalho, notadamente, a busca necessária pela eficiência (contemplando eficácia e efetividade) inclusive pelos Tribunais de Contas na realização das suas atividades de controle, mister tecer breve análise da Lei nº 13.655/2018, publicada em 25 de abril de 2018, que inseriu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/42, regras delineadoras, principalmente, quanto à forma de decidir dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

A Lei nº 13.655/2018 é fruto de análises e discussões sobre a segurança jurídica e estabilidade dos atos administrativos sujeitos ao controle externo e controle jurisdicional e, por meio de seu projeto de lei originário junto ao Senado Federal, nº 349/2015, e de nº 7884/17 na Câmara dos Deputados, se apresentou como mecanismo de busca pela positivação da melhoria qualitativa das decisões administrativas, judiciais e de controle.

Segundo Marcello Lobo (2018) a justificativa do projeto de lei partiu da constatação de que a produção da ampla legislação que tem como objetivo regular a atuação dos órgãos do Estado, bem como viabilizar o controle externo e interno dos atos administrativos acabou resultando em retrocessos à segurança jurídica.

Em que pese quando da tramitação, o Projeto de Lei no Senado nº 349/2015 ter sido alvo de críticas pelos membros do Poder Judiciário, dos órgãos de controle e do Ministério Público, que o entenderam como enfraquecimento de sua atuação no combate à corrupção, ele acabou sendo aprovado por ambas as casas do Congresso Nacional, após várias alterações na sua redação originária. Quando da sua sanção pela Presidência da República,

como Lei nº 13.655/2018, houve vários vetos de partes dos artigos e apenas o veto de um único artigo na integralidade.

Os 10 (dez) artigos inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxeram os seguintes parâmetros no sentido de garantir maior estabilidade institucional e pragmatismo na tomada de decisões ou interpretação de normas, seja pelas autoridades administrativas, judiciais ou órgãos de controle, os quais se apresentam em linhas gerais (LOBO, 2018):

- a) fundamentação das decisões de forma contextualizada, e considerando suas consequências práticas, sendo vedada a fundamentação em valores jurídicos abstratos (art.20);
- b) proporcionalidade nas medidas a serem adotadas quanto à anulação de atos administrativos e negócios jurídicos; avaliação do contexto fático e jurídico que os atos analisados foram tomados, indicando, quando cabível, as condições para a regularização de modo a resguardar o interesse geral, e consideração de tal realidade também na aplicação das sanções (art. 21);
- c) consideração das dificuldades enfrentadas pelo gestor público quando da realização do ato administrativo, bem como das políticas públicas a seu cargo, na época, sem prejuízo dos direitos dos administrados, inclusive quanto às sanções a serem aplicadas (art.22)
- d) previsibilidade de regime de transição quando da mudança da interpretação do direito que impacte ato administrativo realizado, de modo a proteger o interesse público e não lhe causar mais danos que benefícios pelas medidas de controle determinadas (art.23);
- e) vedação de nulidade de ato administrativo com base em posterior mudança de orientação geral (princípio do *tempus regi actum*) (art.24);
- f) possibilidade de celebração de compromisso com os interessados a fim de eliminar irregularidade ou incerteza jurídica na aplicação do Direito Público, mas pautada na observância da legislação atinente, bem como após a oitiva do órgão jurídico (art.26);
- g) possibilidade de imposição de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo (administrativo ou judicial) ou da conduta dos envolvidos (art.27);

- h) imputação de responsabilidade pessoal ao agente público que tomar decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, ou seja, isentando os casos em que for configurada culpa (art.28);
- i) possibilidade de realização de consulta pública, de modo a viabilizar a manifestação dos interessados, quando da edição de atos normativos, o que aumenta a participação popular, possibilitando a melhoria das decisões administrativas no alcance do interesse público (art.29);
- j) obrigatoriedade de que a atuação de todas as autoridades públicas se voltem para o aumento da segurança jurídica na aplicação das normas, a fim de evitar-se assim, as mudanças constantes de entendimento e interpretação dos regramentos legais e normativos (art. 30);

Diante das balizas suprarreferidas, é importante dizer que, por hora, só é possível tecer avaliação teórica sobre os parâmetros trazidos pela Lei nº 13.655/2018, visto seu pouquíssimo tempo de vigência. É de conhecimento geral que as posições contrárias à sua vigência são diversas, e lideradas pelos principais órgãos públicos ligados aos mais diversos tipos de controle, como o Tribunal de Contas da União, Procuradoria-Geral da República, associações como AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil, ANTC – Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros, dentre outras.

A Procuradoria-Geral da República enviou à Presidência da República, previamente à sanção da lei em voga, parecer técnico rechaçando cada artigo do projeto de lei, ressaltando sua preocupação de transferir ao julgador os ônus e responsabilidades precípuos à atividade da gestão pública. Salientou ainda que via tal legislação como risco de “[...]conversão dos órgãos de controle e judiciais em órgãos de consultoria jurídica da própria administração” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

Segundo ainda o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Oliveira (2018) a Lei nº 13.655/2018 veio trazer soluções pretenciosas e simplistas a problemas complexos que exigem abordagem analítica cuidadosa, o que possibilitará a proteção da ilegalidade “de atos e contratos celebrados pela Administração Pública ao arripio da Constituição Federal e das leis do país” (OLIVEIRA, 2018).

Em sua palestra proferida no evento “Diálogo Público – Discussão do PL nº7884/17⁹”, reduzida ao artigo “Por uma administração pública eficiente com respeito à lei” o procurador afirmou que ainda que se considere a necessidade de uma Administração Pública mais eficiente e que traga mais segurança e estabilidade também para a economia do país, a limitação à invalidação e correção dos atos e contratos ilegais é também péssima para a economia (OLIVEIRA, 2018).

Ele entende que tal medida favorece a corrupção, a ilegalidade, e aumento dos custos de uma administração já muito cara e ineficiente. Afirma ainda que, tanto os Tribunais de Contas, quanto o Poder Judiciário, já fundamentam extensivamente suas decisões, e que os órgãos de controle só interferem pragmaticamente na Administração Pública quando extremamente necessário.

Aduz ainda, como outros palestrantes do mesmo evento promovido pelo Tribunal de Contas da União, que a Lei nº 13.655/2018 surgiu do pleito dos grandes investidores e empresários junto aos juristas administrativistas mais renomados de São Paulo, a fim de trazer parâmetros de segurança jurídica às altas contratações realizadas por suas empresas com a Administração Pública. Assim, não teria a referida lei qualquer caráter contributivo à boa gestão pública, mas sim ao interesse privado desses seus supostos patrocinadores.

Contudo, ainda que se considerasse essa afirmação como real, a positivação de pleitos e necessidades que afetam diretamente a Administração Pública como um todo, foi retirada da realidade vivida cotidianamente, considerando pragmaticamente as fragilidades técnicas e estruturais de cada célula do Estado, gerida por um gestor público diferente e temporário que, até que se prove o contrário, não age com a intenção de lesar os cofres públicos. Todavia, na maioria das vezes, por desconhecimento, despreparo e falta de equipe qualificada, não consegue agir de forma que impeça a ação dos que têm essa intenção.

Diante das irregularidades, que de fato acontecem, e não são raras, verifica-se que os órgãos de controle precisam cada vez de mais poder de controlar para mitigar as condutas irregulares, tomando medidas de caráter mais punitivo do que educativo e

⁹ Evento promovido pelo Tribunal de Contas da União em 23/04/2018, a fim de discutir o Projeto de Lei nº 7448/17, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

construtivo. Não seria isso um indicativo de que estaria a eficiência do controle, comprometida?

É necessário se repensar o método da punição, como principal opção no combate às condutas que lesam o patrimônio e o interesse público. Medidas de caráter instrutivo e educativo devem ser analisadas, alternativamente, a fim de possibilitar àqueles que pretendem agir corretamente, muitas das vezes não possuem uma nova chance de acertar.

Assim, com a instrução e respaldo de quem tem poder, competência, qualificação técnica e capilaridade institucional para tanto, certamente a atuação dos gestores públicos pode ser melhor qualitativamente, e “boa administração pública”, pode ter mais eficiência, eficácia e efetividade, sob a ótica da real proteção do interesse público.

Lado outro, embora sejam válidos e reais os receios e descontentamentos manifestados pelas instituições contrárias à Lei nº 13.655/2018, é necessário considerar a Administração Pública pragmática, na sua maioria com várias fragilidades e escassez.

Quando se tratam de grandes municípios, Estados, órgãos sediados em grandes cidades que possuem aparato técnico e pessoal suficiente para se pautarem na melhor decisão eficiente, com fundamentação legal, o exercício do controle é muito mais fácil. Quem detém de mais conhecimento, será mais cobrado quanto à responsabilidade de agir corretamente. Isso é indubitável, mas não é esse público minoritário diante da realidade do Brasil, que essa lei mais impacta.

Os pequenos municípios, que são a maioria no país, contam com gestores em sua maioria cristalinamente despreparados do ponto de vista do conhecimento legal e principiológico mínimo para exercerem importantes funções e cargos na Administração Pública local. Afinal, a eleição dos gestores não é legalmente vinculada ao seu conhecimento sobre Administração Pública, e muito embora seja exigível que todos conheçam as leis, na prática o desconhecimento existe e não deve apenas ser punido, mas sim solucionado por meio da devida instrução e cobrança da mudança de conduta.

É cediço que a corrupção arraigada cultural e historicamente no Brasil, mas não é novidade que a eliminação de uma conduta negativa se faça pela punição somente, é

pouco eficaz. Embora seja essencial, a prática punitiva deve ser a última medida, uma vez que é a que traz menos resultados a longo prazo.

Pensar que a legislação ora analisada veio somente para proteger a ilegalidade, é extrair muito pouco de algo que representa muito. Como aponta Sundfeld (2018) a Lei nº 13.655/2018 prevê procedimentos e obrigações que vinculam as autoridades públicas em três blocos normativos, que refletem três deveres constitucionais da administração pública: i) reforça o dever de motivação das decisões; ii) protege a estabilidade dos direitos subjetivos e fortalece a segurança jurídica das relações entre o poder público e os cidadãos; iii) oferece mecanismos de participação popular nas decisões públicas.

É claro, e nem seria pretensão deste trabalho afirmar que a Lei nº 13.655/2018, é irreparável em sua totalidade, mas é possível considerar que possui mais pontos positivos, que negativos. A obrigatoriedade de decisões tomadas analisando-se contexto fático, jurídico, social e econômico; a avaliação de medidas de transição que não impeçam, mas viabilizem a correção de atos ilegais; a razoabilidade e proporcionalidade na aplicação de sanções; a participação popular na regulamentação de atos, e a estabilidade e segurança jurídica das decisões tomadas e a tomar, são parâmetros contributivos para um fim maior, que é o alcance do real interesse público.

Ainda que a Lei nº 13.655/2018 seja incipiente e distante do ideal quanto ao alcance das melhorias necessárias à Administração Pública, para que se mantenha a governança e integridade no setor público, é necessário que seja “ [...] renovado arsenal normativo e interpretativo do direito público, calcado em elevados padrões de segurança jurídica e eficiência administrativa, não somente aplicáveis ao gestor público, mas também aos órgãos de controle em geral e ao Judiciário. ” (OLIVEIRA, 2018b)

Assim, a divisão de responsabilidades das decisões, trazendo para o bojo da tão almejada “boa gestão pública” os órgãos de controle (aqui em *lato sensu*) é, na verdade, demandar a eficiência dessas células estatais no cumprimento de um dever que é de todos os servidores públicos: pensar e agir efetivamente para a melhoria do funcionamento e da condução da máquina administrativa.

É cediço que o caminho da mudança não ocorre sem enfrentamentos, mas todos devemos desejar a funcionalidade e estabilidade do sistema administrativo, a ser alcançada em ambiente de coprotagonismo civilizado e debates propositivos entre todos os órgãos da Administração Pública, uma vez que todos são impactados pela renovação do Direito Administrativo que está em curso, mitigando o antagonismo entre controle e gestão (OLIVEIRA, 2018).

Em que pese isso signifique renovar e repensar o papel e a forma de agir dos órgãos de controle, um fato é inegável: a aplicação das balizas da Lei nº 13.655/2018 prejudicial não será quanto à melhoria da qualidade das decisões públicas, sejam elas de natureza administrativa, de controle ou judiciais.

Assim, mister concluir que, inserir “novos” atores no poder-dever de gerir e zelar pela *res publica*, a fim de que possam pensar a Administração Pública conhecendo-a por dentro, além de ser medida desafiadora e de enorme responsabilidade, é um caminho já sem volta, pois seu cumprimento está sendo traçado e cobrado pela atual sociedade.

5 CONCLUSÃO

O Estado pós-moderno é caracterizado pela mudança das relações entre Estado e o coletivo, tendo em vista a crise de eficiência e eficácia do Estado, advindas de uma configuração que se tornou obsoleta.

Assim, gradativamente, o Estado vem adotando uma configuração de governabilidade em rede, por meio da qual as demandas da sociedade devem ser atendidas pela interligação horizontal das diversas entidades e órgãos públicos. Ato contínuo se torna inevitável a conciliação de interesses, a fim de atender às necessidades da sociedade com a prestação eficaz e efetiva dos serviços públicos, e ainda comprovar a eficiência da gestão quando da prestação de contas.

A sociedade atual exige e acompanha ações mais concretas dos seus representantes e, paulatinamente, vem tomando conhecimento dos mecanismos que possui para exercer o controle social. Tais mudanças vêm gerando até mesmo a modificação do tipo de democracia exercida no Brasil, que aos poucos, vai deixando o mero caráter formal, e ganhando o caráter participativo.

Assim, a transparência, eficiência e eficácia da gestão pública passa a ser valorizada, visto que os interesses já não mais se dissociam da busca por resultados. Para tanto, deve o Estado fazer uso de todos os seus instrumentos de forma eficiente, a fim de que os gestores, com base no conhecimento da lei e associado à realidade por eles enfrentada, possam tomar as decisões mais eficazes.

10

Nessa seara, o papel do Tribunal de Contas se mostra essencial a fim de trazer a completude necessária à atuação Estatal, sob a ótica de ofertar ao povo muito mais que fiscalização quanto à regularidade das contas públicas, mas também quanto ao fomento da boa gestão pública de maneira preventiva e, concomitantemente instrutiva.

É cediço que cumpre aos Tribunais de Contas emissão de pareceres e decisões com base na legislação pátria, contudo, a análise a respeito das circunstâncias e razões sob as

quais determinado ato administrativo foi praticado, é também conduta que deve ser fortalecida na atuação desses órgãos.

Afinal, as decisões, recomendações e punições aplicadas por esses órgãos geram efeitos práticos que impactam não só no funcionamento da máquina administrativa sujeita ao seu controle, mas também à população que pode ter direitos e interesses suprimidos indiretamente com base em um único ato proferido pelos Tribunais de Contas.

Não é despidendo dizer que, diante do contexto real enfrentado pela maioria dos gestores públicos, considerando-se os 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios brasileiros, imprescindível se torna a ponderação diária de valores, princípios, interesses e possibilidades da atuação do Poder Público.

É inegável que é tênue a linha que demarca a legitimidade e competência dos atos praticados pelos órgãos de controle e a sua possível ingerência sobre os atos administrativos que estão sujeitos à discricionariedade dos gestores. Por isso, necessária a busca do equilíbrio entre a perquirição do cumprimento da lei e o alcance do interesse público, de forma efetiva, eficaz e eficiente. Tal tarefa consiste em, ao mesmo tempo evitar um ambiente de sobrevalorização de normas e regras, que podem acabar colidindo com o interesse público, e combater o descumprimento da lei sob o aval da busca da eficiência.

O cenário ideal a se almejar quando se trata do controle da Administração Pública com segurança jurídica, é ao menos uma postura uníssona, coerente e previsível de acordo com entendimentos proferidos pelos próprios órgãos controladores. Contudo, o que se auffle, pragmaticamente, são interpretações e entendimentos distintos adotados em casos similares, que mesmo que pautados em pareceres jurídicos fundamentados.

Nessa seara, a fim de positivar tal necessidade de mudança e ao mesmo tempo, trazer caráter cogente à nova forma de execução do poder de controlar, a Lei nº 13.655/2018 surge como uma medida inicial, mas importante, no caminho da estabilidade, segurança e transparência da Administração Pública.

A Lei nº 13.655/2018 traz regras delineadoras, principalmente, quanto à forma de decidir dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário. Esse texto normativo representa um

marco para o Direito Público, pois, fomenta a renovação do arcabouço normativo e aplica força cogente ao dever conjunto dos órgãos públicos de pensar e agir para a constante melhoria da administração pública.

Assim, por força legal, estão as Cortes de Contas, bem como o Poder Judiciário, vinculados ao dever de motivação das decisões, observância da estabilidade dos direitos subjetivos e garantia da segurança jurídica das relações entre o poder público e os cidadãos. Ao mesmo tempo, a nova legislação amplia o espaço e os mecanismos de participação popular no controle dos atos públicos.

Ademais, inevitavelmente, a Lei nº 13.655/2018 impõe aos órgãos de controle, a divisão de responsabilidades, antes exclusivas dos gestores públicos quanto aos efeitos das decisões por eles tomadas, o que se traduz na sua necessária atuação eficiente, eficaz e efetiva. A obrigação de atentar-se para as consequências advindas de um ato decisório, que também é de natureza pública, é medida essencial para se atender ao interesse do povo.

Embora a Lei nº 13.655/2018 tenha sido muito criticada pelos órgãos de controle e instituições afetas, sob a alegação da existência de interesse privado por parte das grandes empresas contratantes com o Poder Público quanto à sua edição e sanção, é cristalino que os maiores impactados serão os gestores públicos de pequenos órgãos e entes federados, que são a maioria no país.

Afinal, as inegáveis fragilidades técnicas e estruturais existentes nos milhares de Municípios brasileiros são diariamente o maior obstáculo a ser vencido por aqueles gestores, que muitas vezes sem o real amparo jurídico e sem dotar o mínimo conhecimento da lei, visto que não se cuida de requisito de elegibilidade, precisam tomar decisões “menos piores” diante da sua realidade.

Assim, trazer os “novos” atores para o cenário real da Administração Pública, possibilitando que tanto controladores quanto controlados atuem visando o mesmo fim, qual seja, a proteção do interesse público, é a maior proposta da Lei nº 13.655/2018.

Portanto, considerando-se a mutação evolutiva da sociedade “pós-moderna”, o poder de controle, de característica punitiva das Cortes de Contas, deverá se transformar em

um poder mais instrutivo e educativo, fomentando e participando na melhoria da qualidade da gestão pública, evitando-se assim, que o controle se torne um fim em si mesmo.

Por óbvio, a transformação proposta à atuação do poder de controlar e para a própria condução da Administração Pública, não ocorrerá sem enfrentamentos, debates e conflitos de interesses, mas o importante é que, conjuntamente, controladores e controlados reflitam e ajam a fim de acabar com o antagonismo entre controle e gestão, e se voltem à perquirição do interesse geral.

Assim, a reflexão ora inaugurada é apenas o começo de um processo de reavaliação não só do poder de controlar, mas de toda Administração Pública que, inegavelmente, deve ser constantemente aprimorada para servir a uma sociedade que vem fortalecendo sua participação na atuação estatal, e que demandará, cada vez mais, não menos que resultados legalmente eficientes, eficazes e efetivos.

REFERÊNCIAS

- 1 ALBERTO, Marco Antonio Moraes, MENDES, Conrado Hubner. Por que uma lei contra o arbítrio estatal? Críticas apresentadas ao Projeto de Lei nº7448/2017 não se sustentam. **Jota**. [S.I.: s.n.]. 12 abr. 2018. Coluna Opinião e Análise. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-uma-lei-contra-o-arbitrio-estatal-12042018#sdfootnote2sym>>. Acesso em 20 jun. 2018.

- 2 ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. In: UNES, Flávio Henriques (Org.). **Segurança Jurídica e Qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática**: Estudos sobre o Projeto de Lei nº 349/2015, que inclui na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência do direito público. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 5-6.

- 3 ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 4, nov-dez, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae.asp>>. Acesso em: 15 de julho de 2010

- 4 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. França: [s.n], 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 16 maio 2018.

- 5 BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 jun. 2018.

- 6 _____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 27 jun. 2018.

- 7 _____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos Do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 27 jun. 2018.

- 8 _____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.

27 jan. 1967. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 27 jun.
 2018.

9 BRASIL. Constituição (1981). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1981. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 20 maio
 2018.

10 _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 maio
 2018.

11 _____. Lei nº 13.664, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2018. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm>. Acesso em 05
 maio 2018.

12 _____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. Brasília, 13 de dezembro de 1963. Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em:
 <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 19 maio 2018.

13 _____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. Brasília, 03 de dezembro de 1969. Brasília, Diário do Judiciário, 10 dez. 1969. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 19 maio 2018.

14 _____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 10 maio 2018.

15 _____. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social: Orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012. Disponível em:
 <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivos>>. Acesso em: 06 jun.
 2018.

- 16 BRASÍLIA. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controladoria Geral da União. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.
- 17 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma administrativa do sistema de saúde. Bresser Pereira Website. [S.I.: s.n.], [199-]. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/a-reforma-administrativa-do-sistema-de-saude/>. Acesso em 21 jun. 2018.
- 18 CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia M.S.. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG – CESUC – Centro de Ensino Superior de Catalão**, Catalão, ano 16, n. 28, p. 133-145 , 1º sem. 2013. Disponível em: <http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2018.
- 19 CARVALHO, Mariana Oliveira de. **O Tribunal de Contas e o Princípio da Eficiência: Uma análise das jurisprudências portuguesa e brasileira.** 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado) Curso de Especialização em Ciências Jurídico Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.
- 20 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- 21 CASTRO, Rodrigo Batista. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: **Encontro da ANPAD**, 30, 2006, Salvador: [s.n.], 2006. Disponível em : <www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>. Acesso em 20 maio 2018.
- 22 CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós Moderno..** Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- 23 CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- 24 COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, v. 75. n. 2, ano 27. p. 66-76 . abr/jun. 2010.
- 25 COELHO, Jerri Eddie Xavier. **Princípio de eficiência: parâmetro para uma nova gestão. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento.** [S.I.: s.n.]. 25 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/princ%C3%ADpio-de->

[efici%C3%Aancia-par%C3%A2metro-para-uma-nova-gest%C3%A3o](#)>. Acesso em 03 jun. 2018.

26 CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1998**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

27 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

28 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

29 DIÁLOGO PÚBLICO, Discussão do PL nº 7884/17, 2018, Tribunal de Contas da União, Brasília.

30 FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle**. São Paulo: Atlas, 1990.

31 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Auditorias Independentes ou Tribunais de Contas? Eron e Banco Nacional: lições para guardar na memória. **Revista Brasília On Line**, Brasília. ano 6, n. 34, p; 21-24. 2002.

32 GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

33 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. rec., atual e ampli. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

34 LOBO, Marcello. Novas regras da LINDB parecem diminuir a discricionariedade de cada agente público. **Revista Consultor Jurídico**. [S.I.]. 08 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-08/marcello-lobo-responsabilizacao-agente-publico-lindb?imprimir=1>. Acesso em: 15 maio 2018.

35 MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas. Evolução no Brasil. **Revista Informação Legislativa**, Brasília. ano 29, n. 113, p.327-330. jan/mar. 1992.

36 MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito Contemporâneo. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. (Org.). **Segurança Jurídica e Qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade**

democrática: Estudos sobre o Projeto de Lei nº 349/2015, que inclui na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência do direito público. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 5-6.

37 MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3ª ed. ver e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

38 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

39 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

40 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Nota Técnica Conjunta nº01/2018 sobre Projeto de Lei nº 7.448/2017**. Brasília, 13 abr. 2018.

41 MORAES, Germana Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2004.

42 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *et. al.* O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In:____. **O novo Tribunal de Contas – Órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 33 e 84,

43 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Hiperativismo do controle versus inércia administrativista: Governança pública e novos standards interpretativos como caminhos para a renovação do Direito Administrativo. Jota.[S.I.: s.n].18 abr. 2018. Coluna Opinião e Análise. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa-18042018>>. Acesso em 01 jun. 2018.

44 OLIVEIRA, Júlio Marcelo. Por uma administração pública eficiente com respeito à lei. **Estadão**. São Paulo, 23 abr. 2018. Coluna Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-uma-administracao-publica-eficiente-com-respeito-a-lei/>. Acesso em 25 jun. 2018.

45 PALMA, Juliana Bonacorsi. A medida do controle da Administração Pública: Administração Pública é muito ou pouco controlada? **Jota**. [S.I.: s.n.]. 05 abr. 2017. Coluna Controle Público. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-medida-do-controle-da-administracao-publica-05042017>>. Acesso em 29 maio 2018.

- 46 PEREIRA, Wilson Alves. **Controle dos Atos Administrativos e sua aplicação nas licitações no Senado Federal**. 2005. 29 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Direito Legislativo, Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS – e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS, Brasília, 2005.
- 47 PONDÉ, Lafayette. Controle dos Atos da Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 35, n. 139. P. 131135. , jul/set.1998.
- 48 RESENDE, Roberta. O Estado Pós-Moderno. **Migalhas**. [S.I.: s.n.]. 20 ago. 2009. Coluna Lauda Legal. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/LaudaLegal/41,MI90986,41046-O+Estado+posmoderno>>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- 49 RODRIGUES, Eduardo Azevedo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**: Aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação. Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2012.
- 50 SANTOS, Luciano Roberto Bandeira Santos. Princípio da eficiência e princípio da legalidade. Relação no controle de atos da administração pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, [ano 17, n. 3312, 26 jul. 2012](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22304>>. Acesso em: 8 jun. 2018.
- 51 SARTIRO, Flávio. Prestação de contas: instrumento de transparência da Administração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 32, n. 127, p.161-167, jul/set. 1995.
- 52 SOUZA, José Alfredo et al. **O novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Diretores Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003
- 53 SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei geral inovadora para o Direito Público. Jota. [S.I.: s.n.]. 01 nov. 2017. Coluna Constituição. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-01112017>. Acesso em 04 maio 2018.
- 54 TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.
- 55 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional financeiro e tributário: Constituição Financeira. Sistema Tributário e Estado Fiscal**. vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

56 TORRES JÚNIOR, Jessé Pereira. O controle da Administração Pública na nova Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 103, p.27-46, jul/set. 1989.

57 ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.