



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**PEDRO MATIAS BARBOSA NETO**

**O ASPECTO PREVENTIVO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**JOÃO PESSOA  
2015**

**PEDRO MATIAS BARBOSA NETO**

**O ASPECTO PREVENTIVO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Me. Jesiel Ferreira Gomes.

**JOÃO PESSOA**  
**2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B228a Barbosa Neto, Pedro Matias

O aspecto preventivo do controle externo exercido pelo tribunal de contas do estado na Gestão Pública Municipal [manuscrito] / Pedro Matias Barbosa Neto. - 2015.

46 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Prof. Ms. Jesiel Ferreira Gomes, PROEAD".

1. Gestão Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.

21. ed. CDD 351

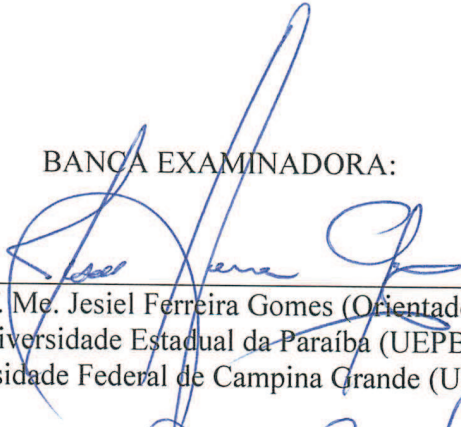
**PEDRO MATIAS BARBOSA NETO**

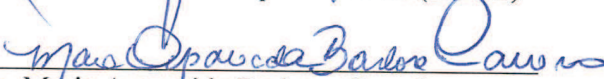
**O ASPECTO PREVENTIVO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

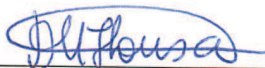
Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 28 / 03 / 2015

BANCA EXAMINADORA:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Jesiel Ferreira Gomes (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCCG)

  
\_\_\_\_\_  
Dra. Maria Aparecida Barbosa Carneiro  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Deliane Macedo Farias de Sousa  
Faculdade Internacional da Paraíba (FPB)

**JOÃO PESSOA  
2015**

Ao meu Deus, aos meus pais, avós, irmãos,  
minha Tia, pela dedicação, companheirismo e  
amizade, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a **Deus**, fonte de toda luz, sabedoria e amor. À Ele que me concedeu a vida e que me abençoou profundamente.

Aos meus avós **Batista, Sônia e Lisete** que são as pessoas que mais amo e que sempre ao meu lado estiveram, incondicionalmente.

Aos meus pais que me deram força e me mostraram coragem para chegar até aqui.

Ao meu **Orientador Professor MSc. Jesiel Ferreira Gomes** e a **Tutora Vanessa** por todo carinho e incentivo.

A minha **Tia Cláudia** que torce, e sempre estive presente nas minhas conquistas.

A uma grande amiga, **Dona Dida**, por todo apoio.

A todos os meus professores, desde a infância até a universidade, em especial à **tia Zeza** com quem aprendi o valor dos estudos.

Aos meus irmãos.

Aos **amigos da UEPB** e do **Escritório NV Advogados Associados**.

Aos colegas Advogados **Dr. José Geraldo Pontes** e **Dr. Paulo Ítalo** incentivadores de todo sucesso porventura, conquistado.

Ao conjunto de **amigos de Itabaiana**, João Pessoa e em especial à **“Quadrilha”**.

A todas as pessoas que mesmo não me recordando, fizeram e fazem parte da minha vida.

*"Navegar é preciso; viver não é preciso".  
Quero para mim o espírito [d] esta frase,  
transformada a forma para a casar como eu sou:  
Viver não é necessário; o que é necessário é criar.  
Não conto gozar a minha vida; nem em gozá-la  
penso.  
Só "quero torná-la grande, ainda que para isso  
tenha de ser o meu corpo e a (minha alma) a lenha  
desse fogo".*

Fernando Pessoa

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por fim o estudo do aspecto preventivo do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas na gestão pública municipal. O tema foi abordado primeiramente através de sua vertente histórica, abarcando o surgimento do Tribunal de Contas no ordenamento jurídico e sua evolução até a Constituição Federal de 1988. Com isso, a Corte de Contas foi organizada de forma sistemática, com atribuições específicas, tornando-se um órgão de suma importância para o controle externo e para alcançar um dos objetivos norteadores da Administração Pública, a moralidade administrativa. Desse modo, deu-se ênfase ao seu trabalho como controlador externo, conforme competência atribuída pela Constituição Federal. Posteriormente, detalhou-se a forma de controle externo, dando atenção aos seus fundamentos legais, à necessidade da participação popular, para que se efetive verdadeiramente este controle, a sua função e ao seu objetivo de salvaguardar um dos princípios norteadores do Direito Administrativo, a moralidade pública. Ademais, faz-se a reflexão sobre o vínculo existente entre o controle externo e seu exercício de forma preventiva, ressaltando a importância desses institutos para a garantia da democracia. Por fim, apresenta os mecanismos garantidores do aspecto preventivo do controle exercido pelo Tribunal de Contas dos Estados, demonstrando todo o seu aspecto técnico, desde a sua criação, sua função, sua resolução e seu intuito, que é de fiscalização do dinheiro público, através do acompanhamento simultâneo de licitações; acompanhamento de obras e serviços de engenharia; acesso a informação pelo sistema SAGRES; os julgamentos de contas, imputação de débito, aplicação de multas e as ressalvas e recomendações impostas aos gestores, com a posterior cobrança da Corte de Contas.

**Palavras-chave:** Aspecto Preventivo. Controle Externo. Tribunal de Contas. Gestão Pública Municipal.



## ABSTRACT

This monograph is intended to study the preventive aspect of the external control performed by the Account Office in public municipal managing. The issue was first addressed by its historical aspect, covering the rise of the Account Office in the legal system and its evolution to the Federal Constitution of 1988. Thus, the Account Office was organized systematically, with specific attributes, becoming an organ of great importance for the external control and to achieve one of the guiding objectives of public administration, administrative morality. Therefore, emphasis was placed to its work as an external controller, as powers conferred by the Federal Constitution. Subsequently, the form of external control was detailed, giving attention to their legal basis, the need for popular participation, in order to truly accomplish this control, its function and its goal of safeguarding one of the guiding principles of administrative law, the public morality. Moreover, a reflection had been made on the link between external control and its exercise in a preventive manner, emphasizing the importance of these institutions to guarantee democracy. Finally, presents the guarantor mechanisms of the preventive aspect of the control exercised by the States Accounting Office, showing all its technical aspect, since its inception, its function, its resolution and its purpose, which is the monitoring of public money through simultaneous monitoring of bids; monitoring of works and engineering services; access to information by SAGRES system; the judgments of accounts, debt allocation, fines and the caveats and recommendations imposed on managers, with the subsequent charging of the Audit Court.

**Keywords:** Preventive aspect. External Control. Accounting office. Municipal Public Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>SAGRES</b>	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>VOCE</b>	Programa Voluntários do Controle Externo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>14</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO.....	14
2.2 BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL .....	15
<b>3 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>18</b>
3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	19
3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS.....	20
<b>4 CONTROLE EXTERNO ATRAVÉS DO TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>22</b>
4.1 BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DO CONTROLE SOCIAL E SUA INTERFACE COM O CONTROLE EXTERNO .....	27
<b>5 OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO CONTROLE EXTERNO UTILIZADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....</b>	<b>34</b>
5.1 OS ALERTAS EMITIDOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	35
5.2 DO ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA PARAÍBA.....	36
5.3 A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA “VOCE” .....	38
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Gestão Pública Municipal não é um fim em si mesmo, mas um meio utilizado para a consecução de variados fins, como os serviços públicos por exemplo. Por se tratar de gerenciamento de interesses, bens, serviços e verbas públicas, o exercício da gestão possui controles de caráter internos e externos.

O controle interno deve ser instituído em todas as esferas do governo, principalmente na esfera municipal, já que compete aos municípios, conforme art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 (CRFB/88); legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, entre outros.

O controle interno torna-se responsável pelo aperfeiçoamento contínuo da instituição, verificando as atividades exercidas pelos órgãos, o cumprimento das leis e contribuindo para o planejamento.

Entretanto, o foco do mencionado projeto será exclusivamente o controle externo, em particular, e especificamente, o controle exercido pelos TCEs, prévia e posteriormente, sobre as contas e investimentos das Gestões públicas municipais.

Os Tribunais de Contas Estaduais tem sido instrumentos de certificação de como os valores ditos “públicos” estão sendo aplicados. Mas que isso, as Cortes de Contas, tem analisado a eficiência da gestão ao julgar não apenas baseada em números, mas evidenciando binômios como a funcionalidade-economicidade.

Em decorrência do desenvolvimento do Estado, não mais se permite a atuação arbitrária e desmedida dos agentes públicos. Visualiza-se essa preocupação desde a instalação do Estado Moderno – sujeição a normas – em contraposição ao Estado Absolutista, quando existia fusão entre o patrimônio da Coroa e o patrimônio público, ao passo que o Governo não se sujeitava ao ordenamento jurídico, não permitindo, assim, espaços para a responsabilidade administrativa. Tratava-se da corrente de irresponsabilidade do Estado, expressa pela máxima “O rei não erra” ou “*The king can do no wrong*”.

Em Estados democráticos do mundo, os Parlamentos se valem do auxílio de algum órgão especializado – ou seja, de um controle externo -, para que seja feita a fiscalização de

forma correta e justa no tocante à atuação do poder público, visando, assim, a assegurar a efetividade dos princípios norteadores da Administração Pública.

O Estado de Direito é subserviente às leis, ou melhor, ao ordenamento jurídico na sua completude. Com isso, a República tenta efetivar o princípio da coisa pública, de todos e para todos, conforme se compreende com a frase do artigo 1º da Lei Maior do País: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal [...]. A expressão “República” vem da expressão *res publica*, ou seja, coisa pública, algo pertinente a todos. Dessa forma, ao estatuir que o Brasil é uma “República”, a Carta Magna instituiu o Estado de Direito e o instituto da coisa pública<sup>1</sup>.

Hodiernamente, o Estado possui, como fundamento da sua existência, a incessante busca pelo bem comum e da efetivação do interesse social. Frisa-se que, para atingir seu preceito básico, mister se faz a presença de recursos financeiros, custeados pela sociedade, os quais devem retornar na forma de poder de polícia, investimentos e prestação de serviços básicos.

O Estado de Direito supõe, portanto, que todas as ações estatais mantenham-se sob a aprovação dos parâmetros normativos pré-traçados, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras. Nesse contexto, torna-se indispensável a submissão não apenas ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, todavia também se faz imprescindível um mecanismo que possa controlar as condutas estatais<sup>2</sup>.

Nesse diapasão, ganha importância a atividade de controle, pois, se o Estado tem como finalidade a satisfação do interesse público e, para alcançar esse objetivo, depende de recursos advindos da coletividade, é necessário que os agentes ordenadores das despesas no cumprimento de suas funções sejam fiscalizados, através do instituto do controle.

Segundo estudos de Evandro Guerra<sup>3</sup>, a terminologia “controle” surgiu do termo francês *contrerôle*, como do latim medieval *contrarotulus*, significando monitoração, fiscalização ou exame minucioso. Já no ensinamento de Adylson Motta<sup>4</sup>, o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios.

---

<sup>1</sup> GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externos e Interno da Administração Pública**, 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 288.

<sup>2</sup> GOMES, Adhemar Martins Bento. O Tribunal de Contas e o Controle Social. **Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, ano I, n. 1, IDAB, 2005. p. 83.

<sup>3</sup> GUERRA, Evandro Martin, op. cit., p. 89.

<sup>4</sup> MOTTA, Adylson.. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 124.

Dessa forma, não pode restar dúvida que a instituição de um órgão controlador, como as Cortes de Contas, é uma instituição inerente à índole e à manutenção do Estado de Direito.

Como é cediço, devido ao controle exercido pelos Tribunais de Contas afirma-se o enclausuramento do Estado na órbita do direito<sup>5</sup>, mesmo que haja hipóteses de atuação injurídica que não lesem o direito individual, dando origem, portanto, ao Controle Externo. O controle é externo, pois é feito, de maneira independente, por outro poder, diferente daquele que é o executor do gasto público<sup>6</sup>.

Deve-se ter em mente que a atuação posterior do TC não seria suficiente, para que houvesse a plena fiscalização dos gastos pelos gestores públicos. A efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo é essencial, e ela não se dá só por meios de atuação como plebiscito, referendo, iniciativa popular, mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública – através do controle preventivo iniciado por uma denúncia ou não –, constituindo, assim, uma garantia para que a Administração não se desvie de sua finalidade primordial – a realização do interesse coletivo.

Destarte, configura a função do controle – em sua acepção ampla – essencial à estrutura e à organização dos Estados modernos, igualando-se, assim, ao poder de destaque das conhecidas e tradicionais funções legiferantes, administrativas e jurisdicionais.

Assim, surge a indagação: como seria possível consolidar e implementar o controle preventiva do Tribunal de Contas na Administração Pública?

Nessa vertente – devido à preocupação da manutenção da real democracia e preocupado com as demandas sociais –, surgem instrumentos nos próprios Tribunais de Contas Estaduais como o acompanhamento simultâneo de licitações, através do mural de licitações; o acompanhamento de obras e serviços de engenharia; acesso a informação pelo Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, os julgamentos de contas, imputação de débito, aplicação de multas e as ressalvas e recomendações impostas aos gestores.

No presente trabalho de conclusão do curso, será analisada a implicação do controle externo com ênfase nos aspectos preventivos, como forma de garantir a regularidade da gestão pública municipal.

Especificadamente, em suma, o presente estudo objetiva: analisar a função da Corte de Contas, adentrando na sua origem histórica, o surgimento no Brasil, a inserção do Tribunal na Constituição de 1988, as funções desempenhadas por esta Corte e, principalmente, seu

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 84

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

papel como órgão controlador externo; posteriormente, analisará as implicações do controle preventivo. Em verdade ao estudar seu viés preventivo o trabalho se propõe a demonstrar que o controle externo é um aliado, não apenas da coletividade, mas do próprio gestor.

Dessa forma, faz valer a democracia participativa, demonstrando relevante avanço em torno da participação popular no seio da Corte de Contas, com a finalidade básica de reinventar espaços para a participação cidadã.

Em razão do tema, a pesquisa possui viés dogmático e sócio jurídico, analisando as bases normativas pertinentes para o controle externo da Administração Pública. O principal método utilizado foi o dedutivo, baseando-se no modelo sistemático e ordenado, nesta sequência: regra de evidência, com base na explicitação dos aspectos pertinentes; regra de análise, ante a imposição de uma visão crítica dos dados julgados pertinentes; e regra de síntese, representada pelo concatenamento das conclusões. A título de metodologia de procedimento, utilizou-se preferencialmente o método hermenêutico (análise que foi da descrição à explicação), com rigor e cautela, para evitar proposições comprometidas.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram principalmente documentais, por meio do exame de documentos técnicos produzidos pelo Tribunal de Contas da Paraíba; estatísticas oficiais; fontes bibliográficas e legais.

A monografia – com o fito tanto de apresentar as bases teóricas, técnicas, históricas e normativas que permeiam a temática – está dividida em três partes, sendo a primeira concernente ao Tribunal de Contas, seu histórico, a presença na Constituição Federal de tais órgãos, o Tribunal de contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando, também, do controle externo; já a segunda parte apresenta conceitos e noções acerca de controle social, seus fundamentos teóricos, sua presença no ordenamento jurídico brasileiro e a sinergia entre essa modalidade de controle e o externo; por fim, a terceira e última parte estuda o papel do controle preventivo do Tribunal de Contas perante a gestão pública municipal, a instituição e o funcionamento de algumas iniciativas da Corte de Contas. Em seguida, apresentam-se as conclusões que foram alcançadas no decorrer do presente trabalho monográfico.

O tema a ser estudado é objeto das Ciências Jurídicas (Direito Constitucional, Municipal e Administrativo). O seu estudo traz fascínio, por se tratar de questão inerente a todos os municípios, estando onde estiverem. É de relevância exponencial à comunidade acadêmica visto seu caráter interdisciplinar e sua projeção nas esferas política, social e econômica.

## 2 TRIBUNAL DE CONTAS

### 2.1 BREVE HISTÓRICO

Os TCEs tem sido instrumentos de certificação de como os valores ditos “públicos” estão sendo aplicados. Mas que isso, as Cortes de Contas, tem analisado a eficiência da gestão ao julgar não apenas baseada em números, mas evidenciando binômios como a funcionalidade-economicidade.

Em democrácias do mundo, os Parlamentos se valem do auxílio de algum órgão especializado – ou seja, de um controle externo –, para que seja feita a fiscalização de forma correta e justa, no tocante à atuação do poder público, visando, assim, a assegurar a efetividade dos princípios norteadores da Administração Pública.

Tal controle não é característica, originária, do Estado Moderno, pois, historicamente, há conhecimento de registros da existência de mecanismos de controle da Administração Pública desde a Antiguidade, demonstrando, dessa forma, que sempre houve a preocupação com o manuseio do dinheiro público, presando pela moralidade e pela eficiência.

Preleciona Valdir Campelo<sup>7</sup>, no Egito, três mil e duzentos anos antes de Cristo, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas, com o intuito de fiscalizar a aplicação do dinheiro arrecadado. O Código de Manu, com a mesma linha de atuação, já trazia normas de administração financeira – para a melhor aplicação do dinheiro público – e de fiscalização – com a finalidade de preservar e punir os maus administradores.

Os administradores públicos da época, da antiga Atenas, tinham suas contas prestadas para uma corte composta por dez logistas, em que havia a prestação de contas e, posteriormente, o julgamento. Já a Roma antiga não fugia da regra, pois o uso dos recursos do Tesouro era fiscalizado pelo Senado, possuindo o apoio dos questores e coadunando-se com a forma de tratar o dinheiro público.

Entretanto, somente com o surgimento dos Estados Modernos, a forma de controlar as finanças públicas se transformou, atingindo, assim, uma sistemática mais técnica, através da criação de órgãos específicos para a função de fiscalizar e também orientar o gasto público.

O primeiro país a implementar essa fiscalização tecnicista foi a Espanha, que instituiu um Tribunal de Contas no século XIV, exercendo a função de órgão controlador

---

<sup>7</sup> CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, ano XXI, n. 3, 2003, p. 154.



externo. Na sequência, surgiram, no período entre 1714 a 1862, as Cortes de Contas na Prússia, na Áustria, na França, na Bélgica<sup>8</sup>, em Portugal e na Itália.

Somente em 1866, delineou-se, na Inglaterra, a criação de outro modelo de controle da Administração Pública - que hodiernamente ainda existe -, surgindo, destarte, o Controlador e Auditor-Geral, figuras extremamente técnicas, servindo também como modelo para os Estados Unidos criar, em 1921, a figura do Auditor-Geral e do Escritório Geral de Contabilidade. Dessa forma, dois modelos distintos de controle emergiram e, até hoje, são utilizados nos principais Estados da atualidade.

Cumpram analisá-los, conforme ocorrerá a seguir.

O primeiro modelo de controle externo é a Corte de Contas, comum na Europa Ocidental, em países em que é forte a influência ibérica. Tal sistema também é utilizado como mecanismo de controle e de fiscalização das finanças comunitárias pela Comunidade Econômica Européia. Suas características são, basicamente, a composição colegiada, uma maior autonomia funcional no tocante ao Parlamento, poder de decisão sobre o seu trabalho desempenhado, força coercitiva de suas decisões e, em alguns países, a natureza jurisdicional.

O segundo modelo do controle em comento é o de Controladoria ou Auditoria-Geral, unicamente dos países anglo-saxões e da Europa Oriental e Setentorial. Em suma, a presente instituição não possui o poder de decisão ou de órgão sancionador, sendo dirigido por um único indivíduo que possui ligações fortes com o Parlamento e tendo como função a deliberação sobre os resultados dos trabalhos acerca do controle.

## 2.2 BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

Pela forte influência ibérica, o Brasil, em sua formação e do prestígio que os meios intelectuais franceses desfrutavam no século XIX, tendeu a adotar o modelo de Corte de Contas. A história do controle externo no Brasil advém do período colonial.

Frise-se que, em 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

---

<sup>8</sup> O sistema belga é um dos três sistemas clássicos de controle, os outros são o italiano e o francês. O controle belga tem a característica intermediária, ou seja, de fiscalização preventiva, com a presença do veto limitado – com a possibilidade de consumação do ato, conquanto impugnado pelo órgão fiscalizador independente, por conta e risco da autoridade que o manda executar. CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, ano XXI, n. 3, 2003, p. 23.

Posteriormente, em 1808, aprimorou-se o controle através do Erário Régio e da criação do Conselho da Fazenda, que possuía a função de fiscalizar as despesas públicas.

Já com a Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, houve criação do Tesouro na Constituição de 1824, surgindo, assim, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Destarte, as primeiras discussões acerca da criação do controle externo, por uma Corte de Contas no Brasil se deram em 1826, com a apresentação de um projeto de lei, por Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, no Senado do Império, destinado a criar um Tribunal de Contas<sup>9</sup>.

As discussões sobre a sua formação arrastou-se ao longo de quase todo o restante do século, pois existiam aqueles que defendiam o estabelecimento de um órgão independente que possuísse a função plena de fiscalização.

Todavia, apenas com a proclamação da República, derrubou-se a visão dos vanguardistas e centralizadores do poder, e, em 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi instituído pelo Decreto nº 966-A, um Tribunal de Contas, com sua devida autonomia. Sendo inserido em 1891, pela Constituição do mesmo ano – a primeira Constituição da República –, sob forte domínio do Ministro da Fazenda, no artigo 89. O Ministro apresentou a seguinte justificativa para a criação do Tribunal de Contas:

[...] corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

[...] convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que periodicamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças<sup>10</sup>.

Entrementes, a instalação da Corte, efetivamente, ocorreu em 1893, por meio da força e influência do Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa. Desde então, o TC esteve presente em todas as Constituições do Brasil, tendo somente alterações de cunho funcional.

O Tribunal, além de fazer a revisão, exame e julgamento das despesas custeadas pelo dinheiro público, realizava também o registro prévio das despesas a serem efetuadas.

<sup>9</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Institucional**: Breve Histórico. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

<sup>10</sup> COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 65

A Constituição de 1934 manteve em seu texto esse instrumento de controle, adquirindo, a Corte de Contas, outras atribuições, quais sejam: julgar as contas dos administradores públicos, formular parecer acerca das despesas feitas pelo Presidente da República com a posterior remessa à Câmara dos Deputados, entre outras.

A Carta Magna de 1937 em pouco modificou as atribuições, retirando do seu corpo a formulação do parecer prévio sobre as despesas efetuadas pelo Presidente da República. Acrescendo apenas uma competência, a Constituição de 1946 atribuiu ao Tribunal o julgamento sobre a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

O texto constitucional de 1967 extinguiu o registro prévio. No entanto, conferiu-se a competência para realização de inspeções e auditorias em todos os órgãos e entidades da Administração Pública. O Tribunal de Contas realizava unicamente um controle externo com ênfase contábil, financeira e orçamentária, tão somente sob a visão do princípio da legalidade.

Com o advento da Carta Magna de 1988, que traz a preocupação com o avanço da função da Administração Pública, incorporou-se ao TC a competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais da União, dos Estados, dos Municípios e também das entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive referente à legitimidade e à economicidade, fazendo, portanto, valer os princípios basilares do direito administrativo.

Destaca-se que essas mudanças na competência foram efetivamente regulamentadas em 1992 pela Lei Orgânica do TCU, a Lei nº 8.443, de 16 de julho do mesmo ano, definindo, assim, a partir das competências, a estrutura e o funcionamento do órgão.

### 3 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O TC, na Carta Política, é considerado um instrumento técnico indispensável e altamente qualificado, com o intuito de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo das outras funções do Poder.

Quanto à natureza jurídica dos Tribunais de Contas, estes são órgãos autônomos, independentes, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes e prestadores de auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo<sup>11</sup>.

Carlos Ayres Brito<sup>12</sup>, confirma, em seu entendimento, essa vertente, quando escreve:

O Tribunal de Contas possui regime jurídico constitucional, o recorte de sua silhueta nasce das pranchetas da Constituição. Assim, não seriam estas casas órgãos do Poder Legislativo e quem diz isso é a própria Constituição, quando, no artigo 44, prescreve que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Poder Legislativo é formado exclusivamente por suas casas legislativas e o Tribunal de Contas, definitivamente, não se inclui entre elas.

[...] *Omissis*;

Bem, então os Tribunais de Contas são órgãos de estatura constitucional elevadíssima. Eles não são órgãos administrativos como se diz aí, amudamente. E os processos dos Tribunais de Contas tem uma ontologia, tem natureza, tem identidade inconfundível. Não há processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas. É um processo de Contas. Não é processo parlamentar, não é processo jurisdicional, não é processo administrativo. É processo de Contas.

Em verdade, o auxílio prestado pelos Tribunais de Contas não os configura, portanto, como um órgão dependente ou interligado, posto que se assim o fosse não teria a competência de apreciar as contas da Mesa do Poder Legislativo, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

Outro fator preponderante advém do próprio corpo da Constituição, que garante ao TC as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossibilitando, assim, a sua subordinação ao Legislativo, o que acarretaria o desvirtuamento de sua função.

<sup>11</sup> COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 66

<sup>12</sup> BRITO, Carlos Ayres. O papel do novo Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, ano IV, n.8, 2010. p. 25

### 3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui como objetivo o exercício da fiscalização contábil, orçamentária, operacional, financeira e patrimonial do ente federal União e das instituições da Administração Direta e Indireta e deve observar, primordialmente, a legalidade, a economicidade, a legitimidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas<sup>13</sup>, julgando, assim, as contas dos administradores públicos e demais responsáveis. Esta Corte de Contas da União é um tribunal colegiado, composto por nove Ministros, sendo sediado em Brasília. As nomeações dos Ministros devem seguir os seguintes requisitos:

**Art. 73** - O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no Art. 96.

**§ 1º** - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

**I** - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

**II** - idoneidade moral e reputação ilibada;

**III** - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

**IV** - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

**§ 2º** - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

**I** - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

**§ 3º** - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do Art. 40.

**§ 4º** - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal<sup>14</sup>.

Suas funções são basicamente: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, conforme será explicada cada uma delas.

Ainda, há uma função educativa, que possui o caráter preventivo, ou seja, orienta e informa acerca dos melhores mecanismos, para que ocorra uma gestão pública eficiente.

Esta última função nosso foco principal.

<sup>13</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Institucional**: Breve Histórico. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

### 3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

O exercício do controle externo, na seara Estadual, do Distrito Federal e Municipal, é da alçada, respectivamente, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, com o subsídio de suas Cortes de Contas<sup>15</sup>, conforme legislação vigente.

Aduz a Carta Constitucional, em seu artigo 75:

**Art. 75** - As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

**Parágrafo único** - As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros<sup>16</sup>.

Diferencia-se o TCE do Tribunal de Contas da União quanto à seus componentes. Enquanto os deste são Ministros, aqueles são denominados de Conselheiros.

Frisa-se que o número de componentes também não é o mesmo, e o STF sumulou o seguinte entendimento:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete Conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha (Súmula nº 653)<sup>17</sup>.

No tocante ao Município, o controle externo é de obrigação das Câmaras Municipais juntamente com o Tribunal de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) onde existir, caso que não se enquadra no Estado da Paraíba, destacando-se que o parecer prévio emitido por esses órgãos em relação às contas prestadas pelo Prefeito, por exemplo, só deixará de valer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

<sup>15</sup> CUNHA JUNIOR. Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. JusPodium: Salvador: 2009. p. 968

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 653: COMPETÊNCIA, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, CHEFE, PODER EXECUTIVO, ESCOLHA, CONSELHEIRO, TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. POSSIBILIDADE, GOVERNADOR, INDICAÇÃO, AUDITOR, MEMBRO, MINISTÉRIO PÚBLICO, TERCEIRO, LIVRE ESCOLHA, COMPOSIÇÃO, TRIBUNAL DE CONTAS. Sessão Plenária de 24/09/2003. DJ de 9/10/2003, p. 3; DJ de 10/10/2003, p. 3; DJ de 13/10/2003, p. 3. **Pesquisa de Jurisprudência**: Súmulas, Brasília, 2003, p. 3. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=653.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 proíbe a criação do Tribunal de Contas do Município pelos Municípios.

Entretanto, o foco do presente estudo será exclusivamente o controle externo, em particular, e especificamente, o controle exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais sobre as contas e investimentos das Gestões municipais, em seu aspecto preventivo.

#### 4 CONTROLE EXTERNO ATRAVÉS DO TRIBUNAL DE CONTAS

A Gestão Pública Municipal não é um fim em si mesmo, mas um meio utilizado para a consecução de variados fins, como os serviços públicos por exemplo. Por se tratar de gerenciamento de interesses, bens, serviços e verbas públicas, o exercício da gestão possui controles de caráter internos e externos.

O controle interno deve ser instituído em todas as esferas do governo, principalmente na esfera municipal, já que compete aos municípios, conforme art. 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88); legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, entre outros.

O controle interno torna-se responsável pelo aperfeiçoamento contínuo da instituição, verificando as atividades exercidas pelos órgãos, o cumprimento das leis e contribuindo para o planejamento.

Todavia, os Tribunais de contas exercem o controle externo. Não é demais ressaltar que Tribunal de Contas é o órgão autônomo e independente, ao qual a Constituição atribuiu competência para exercer o controle externo da Administração Pública, no exame dos atos de índole financeira e orçamentária.

Como é cediço, devido ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, afirma-se o enclausuramento do Estado na órbita do direito<sup>18</sup>, mesmo que haja hipóteses de atuação injurídica que não lesem o direito individual, dando origem, portanto, ao Controle Externo. O controle é externo, pois é feito, de maneira independente, por outro poder, diferente daquele que é o executor do gasto público<sup>19</sup>.

Em caráter geral, o controle externo se presta a fiscalizar a atuação de todas as pessoas físicas ou jurídicas que manuseiem verbas públicas, podendo ser de diversas formas, através da simples utilização ou por meio da arrecadação, guardando, gerenciando ou administrando, conforme se extrai do artigo 70 da Carta Magna.

Evandro Martins Guerra<sup>20</sup> conceitua o controle externo:

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 65

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

<sup>20</sup> GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.



[..] o controle externo como aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão de interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Para Helly Lopes Meirelles<sup>21</sup>, o controle externo é:

O controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

O Conselheiro do Tribunal de Contas, Jacoby Fernandes<sup>22</sup>, conceitua o controle externo:

O conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos.

O controle externo é, portanto, um mecanismo de fiscalização com um maior grau de independência, posto que não é feito pelo próprio órgão ordenador de despesa, mas por um terceiro. Dessa forma, possui maior autonomia na fiscalização.

Entende-se, por conseguinte, que o objeto do controle externo são todas as ações da Administração Pública, nas suas três esferas – Federal, Estadual e Municipal. O controle externo da Administração Pública, que é feito pelos órgãos a quem a Carta Constitucional aferiu legitimidade, é *conditio sine qua non* para a existência e manutenção do regime democrático, pois contribui para o aprimoramento da gestão pública, evitando desperdícios, desfalques no erário e desvios e verificando a destinação das verbas públicas, dentre outros, ou seja, fazendo valer a noção do Estado Democrático de Direito como persecutor do interesse público.

No Brasil, a titularidade do controle externo, de acordo com o artigo 70 da Lei Maior, é do Poder Legislativo. Entrementes, as funções elencadas no artigo 71 da mesma Lei são praticadas com a participação de um órgão constitucionalmente autônomo e especializado, possuidor de competência exclusiva para exercê-lo, o Tribunal de Contas.

Segue a análise do corpo da Lei Maior, que preleciona em seus artigos 70 e 71:

<sup>21</sup> MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.

<sup>22</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**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.

**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<sup>23</sup>.

Descrever as funções e características do Tribunal de Contas a partir dos artigos da CF colacionados e da Lei Orgânica seria árduo. Em inicial momento, porque as leis diversas, ao disciplinarem acerca de outros assuntos, terminaram por conferir ao TCU novas atribuições, citando, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000.

Para melhor entendimento, seria a forma de esquematização, separando em funções, conforme os acadêmicos que dedicaram seus estudos acerca da matéria.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

Nas lições de Evandro Martins Guerra<sup>24</sup>, as funções da Corte de Contas foram simplificadamente, sendo divididas em:

1º Opinitiva, consultiva ou informadora: art. 71, I, da CF, em que se apreciam as contas do Chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estando laborando em prol do Legislativo, visto ser este o titular do julgamento político das contas anuais. Esta função também é desenvolvida nos Tribunais de Contas de Portugal, Itália, Alemanha e França.

2º Jurisdicional ou contenciosa: art. 71, II, da CF, julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das contas daqueles que deram causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

3º Corretiva: art. 71, VIII, da CF, possibilita a aplicação, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário.

4º Fiscalizadora: art. 71, IV, V e VI, da CF, possibilita ampla atuação seja na aérea contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Ressalta-se, portanto, que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas é um dos instrumentos fornecidos pelo próprio Estado, para que ampare o indivíduo na incessante busca de apuração de responsabilidades e, concomitantemente, de posterior reparação, tendo como característica sua tecnicidade e competência, executada através de profissionais qualificados que trabalham com o intuito primordial de assegurar a aplicação justa do dinheiro público, observando os preceitos constitucionais.

Os Tribunais de Contas Estaduais tem sido instrumentos de certificação de como os valores ditos “públicos” estão sendo aplicados. Mas que isso, as Cortes de Contas, tem analisado a eficiência da gestão ao julgar não apenas baseada em números, mas evidenciando binômios como a funcionalidade-economicidade.

Como essas características democráticas transformaram-se em essência dos órgãos de controle, pode-se dizer que o Tribunal de Contas tornou-se o olho do povo, na medida em que verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos e a sua aplicação está direcionada ao interesse público. Este órgão de controle, como integrante da estrutura política do Estado, com função constitucional autônoma, embora não seja Poder no sentido orgânico formal, atua em nome do povo, a fim de fazer com que a atividade pública se desenvolva de acordo com o interesse público, constituindo, por isso, peça imprescindível do regime democrático<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> GUERRA, Evandro Martins apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: Evolução e principais atribuições no estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 64

<sup>25</sup> MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2009. p. 213.

Na totalidade dos Estados democráticos do mundo, os Parlamentos se valem do auxílio de algum órgão especializado – ou seja, de um controle externo –, para que seja feita a fiscalização de forma correta e justa, no tocante à atuação do poder público, visando, assim, a assegurar a efetividade dos princípios norteadores da Administração Pública.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas leis vêm trazendo novas competências para os Tribunais de Contas. O art. 113 concede competência aos tribunais de contas para fazer o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela referida Lei. Importante anotar que o caput deste artigo disciplina que cabe ao gestor comprovar que a sua atuação pautou-se pelos ditames legais. Com isso, pode-se dizer que, quando o órgão de controle encontrar indícios de ilegalidade, o ônus da prova competirá ao gestor. Assim, se o gestor não conseguir provar que agiu de acordo com a lei, o órgão controlador poderá presumir a ilegalidade.

A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressa “órgão auxiliar”; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio do poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente<sup>26</sup>

Por se tratar de julgamento das contas de uma gestão pública, com avaliação, também, da funcionalidade e eficiência, seguindo alguns princípios, devem os tribunais de contas balizar as suas ações para que os atos processuais sejam de conhecimento de toda a coletividade. Numa preocupação cada vez maior, e atentos a legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal, tradicionalmente, os municípios do país, mesmo quando têm contabilidade própria, recorrem à assessorias externas no intuito de obter certas garantias quanto à fidelidade e fidedignidade de demonstrativos contábeis e da conformidade de suas prestações de contas.

A probidade dos atos administrativos, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiro público, bem como a fiel execução do orçamento pelos

---

<sup>26</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1993. p. 140-141.

gestores são aspectos que o controle externo se destina a comprovar. Cabe ao Poder Legislativo exercer tal controle de forma direta ou indireta, por meio dos Tribunais de Contas estaduais, conforme rege a Constituição Federal, atribuindo atos específicos para a ação direta e definindo o papel das Cortes de Contas, na forma indireta.

Entende-se, por conseguinte, que o objeto do controle externo são todas as ações da Administração Pública, nas suas três esferas – Federal, Estadual e Municipal. O controle externo da Administração Pública, que é feito pelos órgãos a quem a Carta Constitucional aferiu legitimidade, é *conditio sine qua non* para a existência e manutenção do regime democrático, pois contribui para o aprimoramento da gestão pública, evitando desperdícios, desfalques no erário e desvios e verificando a destinação das verbas públicas, dentre outros, ou seja, fazendo valer a noção do Estado Democrático de Direito como persecutor do interesse público.

Destarte, conclui-se que há indiscutível relevância do órgão para que se possa, através de suas funções, exercer o controle externo, resguardando os princípios que norteiam a Administração Pública, para efetivar, dessa forma, o interesse social.

#### 4.1 BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DO CONTROLE SOCIAL E SUA INTERFACE COM O CONTROLE EXTERNO

A conceituação do controle social se deu no âmbito da sociologia, com o intuito de indicar o controle da sociedade sobre os comportamentos indesejáveis dos indivíduos. Trata-se, portanto, de um poder de coerção social exercido pelo povo para moldar o comportamento dos seus indivíduos. Agerson Tabosa Pinto<sup>27</sup>, no âmbito sociológico, define o controle social:

Controle Social é o processo pelo qual uma sociedade ou grupo procura assegurar a obediência de seus membros por meio dos padrões de comportamento existentes.

Traçados os conceitos tanto de controle social quanto de externo, cumpre destacar que a convergência desses controles possui o intuito de formar uma parceira que visa à legitimidade das contas públicas, incluindo-se tanto os gastos como as receitas auferidas.

Com o advento da Constituição Cidadã, que trouxe consigo a democracia participativa, pressupõe-se que deve haver meios, para que ocorra a participação popular junto

---

<sup>27</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Faculdade 7 de Setembro, 2005. p. 243

ao Tribunal de Contas, havendo, assim, a eficaz fiscalização das contas públicas, sem aquele burocratismo existente nos órgãos públicos.

O instituto ganha outra vertente, na Administração Pública, quando se torna um mecanismo essencial para o exercício pleno da democracia (posto que possui como princípio basilar a participação popular) e da cidadania. Desse modo, é essencial a fiscalização e participação do povo no governo, para que haja o aprimoramento das ações do Poder Público, ou seja, a execução do controle social propriamente dito – significado de um Estado avançado democraticamente, haja vista que garante a cooperação da sociedade na construção de um ente estatal como legítimo defensor dos interesses sociais e necessidades de seus súditos.

A participação popular necessita de meios concedidos através do Poder Público, para que seja realmente efetivado, conforme passagem trabalhada por Gustavo Elias<sup>28</sup>, que elenca:

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração.

[...] *Omissis*;

O Estado Democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de ideais, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade.

Destarte, ultrapassadas a noção de controle social e o papel que tal medida exerce – no intuito de atribuir legitimidade à atividade dos governantes da máquina estatal – dentro do seio do Estado, é imprescindível analisar outras questões relevantes. No tocante à abrangência do controle, preleciona Francisco Fonseca e Gustavo Beuttenmuller<sup>29</sup>:

[...] é percebido a partir da existência de mecanismos formais (consultivos e/ou deliberativos) existentes na esfera pública, cujos objetivos são, para além do momento eleitoral: fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de formas distintas; interceder abertamente quanto à formulação e implementação de políticas públicas e canalizar opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à execução de políticas.

<sup>28</sup> ELIAS, Gustavo Terra. Controle Democrático de Contas Públicas: A importância da sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. **Revista Controle**, Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2009.

<sup>29</sup> BEUTTENMULLER, Gustavo; FONSECA, Francisco. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle Social da Administração Pública**: Cenário, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Cultura Acadêmica – Oficina Municipal, 2007. p. 75-76.

Este tipo controle, externo, demonstra ser um instrumento de efetivação da democracia cada dia mais perceptível, o que é um grande avanço, uma vez que proporciona à sociedade tanto modos de retirar os governantes ímprobos pela via do voto, com o exercício do direito fundamental ao sufrágio, como também por meios jurídicos, para excluir do Poder Público aqueles que infringem a lei, a boa-fé, a moralidade, dentre outros valores, enquanto administradores dos bens públicos. Corroborando com essa noção, a fala enfática e condutende da Ministra Élvia Lordello Castello Branco:

As leis, os fatos, como é óbvio, não se movem sozinhos. É o homem, com sua fragilidade ou sua força, que os impulsiona. A corrupção é um fato cultural ao tempo que é também grave doença, contra a qual a impunidade não é remédio, há de aliar-se ao desejo de cura do doente, tal como ocorre o tratamento de qualquer outro mal. O povo, um dos elementos físicos da Nação, é também seu elemento ético e racional. Conscientizados de que não têm só os amplísimos direitos que lhe são conferidos pela Lei Maior, mas também o dever cívico de contribuir para as ações de governo voltadas para o bem comum, serão por certo os cidadãos os indispensáveis auxiliares do governo na tarefa da moralização pública<sup>30</sup>.

Não há dúvidas, portanto, acerca da influência que o controle social possui dentro da vida pública, tornando-se uma ferramenta que necessita ser exaltada por toda a sociedade que almeja ser democrática, posto que é a forma mais concreta do povo influenciar, ou mesmo conduzir, a ação dos agentes públicos.

Hodiernamente, o controle social está presente em diversos dispositivos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orcamentarias (LDO) além, é claro, da Constituição Federal.

Na Carta Política de 1988 – que ganhou a alcunha de Constituição Cidadã –, ao estabelecer o atual Estado Democrático de Direito brasileiro, consagrou-se em seu parágrafo único do artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nessa esteira, os incisos XXXIII, XXXIV e LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal também se preocupam com a participação popular:

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

[...] *Omissis*;

---

<sup>30</sup> Idem, p. 25.

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

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...] *Omissis*;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência<sup>31</sup>.

O inciso XXXIII trata do princípio da transparência da administração pública, que aduz ser livre o acesso do cidadão às informações, tanto de cunho pessoal ou coletiva. Já o inciso XXXIV supramencionado versa sobre uma forma de interação do indivíduo com o Estado, através do direito de peticionar para resguardar direito pessoal, coletivo e o direito a obter informações através de certidões emitidas pelas repartições públicas. O inciso LXXIII segue a mesma seara, tratando sobre a ação popular, mecanismo jurídico como forma de exercício do controle social, que tenta coibir atuações ilegais e abusivas por parte do Estado. Outro exemplo do controle social presente na Carta Magna é o artigo 37, §3º, que foi introduzido pela Emenda nº19, que assim dispõe:

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

[...] *Omissis*;

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

<sup>32</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.



O artigo supracitado elenca novas formas de participação da sociedade na Administração Pública, regulamentando-as. Outros dispositivos legais da Carta Política também trazem consigo essa preocupação de fazer valer o seu regime democrático através da participação direta do povo, quais sejam: artigos 10, 11, 14, I, II e III, 31, §3º, 49, XV, 61, §2º, 194, VII, 198, III, 206, VI, 216, §1º.

Entrementes, as Cortes de Contas possuem apenas alguns meios de efetivar essa interação, entre o controle social e externo, sendo a mais utilizada o instituto da denúncia, presente no artigo 74, §2º, da Constituição Federal:

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

[...] *Omissis*;

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União<sup>33</sup>.

Em épocas passadas, era exaltada a democracia, se houvesse eleição através da escolha popular, ou existisse um pleito eleitoral correto, obedecendo aos princípios constitucionais. Hoje em dia, além do explanado, o Estado Democrático de Direito, em decorrência de suas evoluções, necessita da efetiva participação popular, para que sejam fiscalizados os órgãos e os gestores do dinheiro público. Alguns Tribunais de Contas estão demonstrando sua preocupação para interagir com o controle social – naturalmente – pois este não deve estar somente positivado na Constituição Federal, deve haver programas que viabilizem a sua execução, haja vista a população não dispor de recursos suficientes para, ativamente, inspecionar as atividades dos administradores –, fortalecendo, desse modo, o controle externo da gestão pública e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito.

A Egrégia Corte de Contas, com sua origem de órgão auxiliar do Estado para controlar as contas públicas, adquire também a característica de órgão auxiliar da sociedade, podendo desempenhar um trabalho mais eficiente, não se atendo somente ao controle financeiro, ampliando seu horizonte de fiscalização e analisando se o dispêndio do dinheiro público atingiu o interesse social da forma mais econômica e eficaz.

Portanto, que há uma mudança de foco do controle, pois este deixa de analisar as contas públicas somente através de ferramenta contábil-financeira, da fiscalização

<sup>33</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

orçamentária, operacional e patrimonial, passando a avaliar quais os resultados atingidos para que ocorra o desenvolvimento econômico e bem-estar social dos cidadãos, uma vez que estes são os objetivos da República Federativa do Brasil.

Em verdade, destaca-se que essa interação entre o controle social e o controle externo não é bem vista pelos burocratas, pois afirmam ser desprezível a colaboração da sociedade, para que haja o efetivo controle.

Há entendimento que tal interface é a mola propulsora da difusão do controle social:

As formas burocráticas descritas por Weber e Bobbio são monocráticas na forma como gerem o pessoal administrativo e na forma como advogam uma solução homogeneizante para cada problema, a cada nível de gestão administrativa. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução dos problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condições de agregar ou lidar com o conjunto de informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, cultural e ambiental<sup>34</sup>.

A contribuição da sociedade civil é imprescindível, pois a população sofre diretamente os efeitos ocasionados pela má gestão pública, e, só com a sua efetiva participação, o Tribunal de Contas desvia-se do foco meramente legalista, ampliando seu horizonte de fiscalização. Preocupa-se também com a supressão das dúvidas existentes, o doutrinador Juarez Freitas<sup>35</sup>:

Ademais, o controle social não representa estorvo algum, mas poderosa ajuda à concretização do princípio da eficiência. Diria que sem o crescimento da participação popular, vários dispositivos que cobram economicidade converter-se-ão em letra falida, comprometendo os rumos do equilíbrio fiscal e da eficiência atinente às despesas e à arrecadação. Logo, o controle social, bem entendido, não serve apenas para limitar o exercício da discricionariedade dos agentes políticos e talvez nem seja esta sua função prioritária. O controle social deve servir de modo prioritário, como controle de adequação de resultados das políticas públicas, sem prejuízo do combate, na origem, ao mau exercício da discricção, vale dizer, da arbitrariedade.

Há revelações do interesse, cada vez mais, de participação na cogestão da coisa pública, principalmente com o avanço tecnológico, que aproxima mais a sociedade dos dados

<sup>34</sup> SANTOS, Boa Ventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boa Ventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

<sup>35</sup> FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano e MOTTA, Fabrício. **Direito público moderno, homenagem especial ao professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

acerca da gestão, porém ainda há uma certa restrição acerca das informações. Bem ensinou Sylvia Di Pietro<sup>36</sup>, ao falar que é mister a consciência da população que sua participação é importante, para que ocorra o objetivo maior da Administração Pública, o bem social:

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

Entrementes, para que haja essa interação, a população necessita possuir conhecimento e dados sobre as gestões.

Essa ciência, necessária para a fiscalização por parte do povo, será mais adequada, quando conjugada com o Tribunal de Contas, pois este órgão possui acesso às informações. Somente com a disponibilização destas que o controle social torna-se possível, uma vez que, quando divulgadas, viabilizam a monitoração da Administração Pública pelos atores sociais.

Destarte, deve a Corte de Contas ser o órgão com o poder de facilitar e proporcionar o desenvolvimento do controle social, como aliado ao controle externo exercido, pela mesma, sobre a gestão pública municipal.

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

## **5 OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO CONTROLE EXTERNO UTILIZADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Deve-se ter em mente que a atuação posterior do TC não seria suficiente, para que houvesse a plena fiscalização dos gastos pelos gestores públicos. A efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo é essencial, e ela não se dá só por meios de atuação como plebiscito, referendo, iniciativa popular, mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública - através do controle preventivo iniciado por uma denúncia ou não -, constituindo, assim, uma garantia para que a Administração não se desvie de sua finalidade primordial – a realização do interesse coletivo.

Destarte, configura a função do controle – em sua acepção ampla – essencial à estrutura e à organização dos Estados modernos, igualando-se, assim, ao poder de destaque das conhecidas e tradicionais funções legiferantes, administrativas e jurisdicionais.

Assim, surge a indagação: como seria possível consolidar e implementar o controle preventiva do Tribunal de Contas na Administração Pública?

Nessa vertente – devido à preocupação da manutenção da real democracia e preocupado com as demandas sociais -, surgem instrumentos nos próprios Tribunais de Contas Estaduais como o acompanhamento simultâneo de licitações, através do mural de licitações; o acompanhamento de obras e serviços de engenharia; acesso a informação pelo sistema SAGRES; os julgamentos de contas, imputação de débito, aplicação de multas e as ressalvas e recomendações impostas aos gestores.

Importa citar, como grande marco legislativo na trajetória do TC, a Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que consolidou e ampliou as atribuições institucionais do órgão, notadamente no bloco de prescritivos de 56 a 59. A LRF reforçou as atividades das Cortes de Contas no aspecto preventivo, coibindo de certa forma a síndrome do *post-facto*. Nesse passo, há um efetivo incremento de tais funções.

O teor do art. 58 da mesma LRF encarece a importância da prestação de contas, que deverá explicitar o desempenho da arrecadação em relação ao previsto, bem como deverá destacar: as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação; as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial; demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (vide arts. 11, 15, 16 e 59). Para marcar a importância do artigo subsequente, o 59, basta notar que nele é enfatizada a redefinição das atribuições dos Tribunais de Contas, inserindo o controle

preventivo na área de gestão fiscal. Um dos exemplos desse controle seria o acompanhamento da consecução de metas estabelecidas na LDO; outro, o exame dos relatórios de execução orçamentária e sobretudo de gestão fiscal. Todavia, infelizmente o verdadeiro “sistema de custos”, que permitiria a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial ainda não logrou efetiva implantação na realidade administrativa das organizações públicas<sup>37</sup>.

O TCE da Paraíba tem sido órgão inovador e propagador do aspecto preventivo no controle externo da gestão pública municipal. Vários foram os instrumentos de concretização do aspecto preventivo ao longo dos últimos anos na Corte de contas. Poderíamos destacar o programa VOCÊ, a controle e participação social, emissão de alertas às gestões municipais e o acompanhamento, através de mural online, das licitações realizadas pelos jurisdicionados.

Antes, porém, de adentrar nestes instrumentos de concretização do aspecto preventivo do controle externo sobre a gestão pública, destacamos que há quem defenda o caráter de prevenção da própria sanção aplicada pela Corte de Contas.

Em verdade, há uma corrente doutrina no direito pátrio, chamada de Teoria Relativa ou Preventiva que não trata a sanção como forma de retribuir o mal praticado contra a sociedade, mas atribui à pena um caráter preventivo à prática de condutas reprováveis.

Em reforço, é de se ter em mente que a pena imposta destina-se tanto ao próprio infrator quanto à coletividade, dada a dupla finalidade de toda e qualquer sanção: “retributividade” e “preventividade”. Pelo caráter preventivo tem-se que o castigo deve servir de exemplo desestimulante para os demais membros da sociedade, os infratores potenciais, os quais, com o receio de sofrer as consequências do ilícito, não o cometem.

Como já tratamos da conceituação controle social e sua interface com o controle externo no capítulo anterior, traçaremos comentários, apenas, sobre os ALERTAS, emitidos pela Corte de Contas; acompanhamento simultâneo dos procedimentos licitatórios; e um enfoque no programa “VOCÊ”, realizado pelo TCE/PB na gestão do Presidente Conselheiro Arnóbio Alves Viana.

## 5.1 OS ALERTAS EMITIDOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal eleva o Tribunal de Contas a órgão central da fiscalização externa da gestão fiscal dos municípios, realça-lhe a sua função prevencionista.

---

<sup>37</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 567.

Segundo a LRF o Tribunal de Contas alertará o município quando constatar que (art. 59, § 1º, incisos I a V):

- a) a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais e, se for o caso, sugerir que sejam adotadas medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos no art. 9º (inciso I);
- b) o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite (inciso II);
- c) o montante das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontra-se acima de 90% dos respectivos limites (inciso III);
- d) os gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite definido em lei (inciso IV)<sup>38</sup>.

Isso seria feito quando se constatasse a ocorrência de uma das situações elencadas no art. 59, § 1º, incisos I a V, através do exame dos balancetes mensais, dos relatórios resumidos da execução orçamentária, bimestrais, e dos relatórios de gestão fiscal, trimestrais, entre outros. Constatado qualquer dos casos elencados, o departamento responsável produziria um expediente, desvinculado da prestação de contas anual, o qual, em regime de urgência, encaminhado à apreciação do Ministério Público, da Auditoria e, finalmente, do Plenário. O Plenário emitiria Resolução com o alerta ao município sobre a ocorrência do fato que ameaça o equilíbrio das contas públicas. Também indicaria as medidas preventivas a serem tomadas, se fosse o caso, bem como as sanções para o caso de descumprimento (a desaprovação das contas e a responsabilização do ordenador da despesa, por exemplo). A Resolução seria publicada no Diário Oficial do Estado e, para maior celeridade, também seria noticiada ao município por ofício da Presidência ou da Diretoria-Geral.

## 5.2 DO ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA PARAÍBA

O momento atual das organizações públicas obrigaria, de fato, a um controle mais presencial e preventivo. O fato consumado traz, sabidamente, um ônus maior que o trabalho educacional consubstanciado em auditorias preventivas e na orientação institucional. Acerca das irregularidades verificadas em editais, registre-se a afirmativa do Conselheiro Reynaldo Sant'Anna, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

---

<sup>38</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

A única forma de impedir tais práticas está no exame dos editais pelos Tribunais de Contas, antes da realização da licitação. Do contrário, cairemos no fato consumado que, infelizmente em nosso país, tem mais eficácia que o direito adquirido, a coisa julgada ou o ato jurídico perfeito<sup>39</sup>.

Em nossa opinião, essa ação preventiva poderia e deveria ser ampliada. Sempre entendemos como plenamente aceitável o exame prévio dos editais pelos Tribunais de Contas, acompanhado de manifestação temporânea sobre a legalidade dos mesmos, segundo plausível interpretação do art. 113, § 2º da Lei 8.666/93. Permite esse dispositivo que os Tribunais de Contas e órgãos de controle do sistema interno solicitem para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópias do edital de licitação já publicado, para adoção de medidas corretivas, se for o caso.<sup>40</sup>

O Tribunal de Contas da Paraíba editou Resolução Normativa RN TC N° 08/13 que normatiza o sistema eletrônico de licitações e contratos, a ser executado através do Portal do Gestor, para todas as gestões municipais a partir de 2014. O controle e a fiscalização dos procedimentos de licitação e de contratação se tornarão mais criteriosos, gerando a possibilidade de acompanhamento simultâneo dos processos.

Segundo o artigo 2º da mencionada Resolução estão abarcados por esta inovação a administração direta e indireta, assim como os fundos especiais, *in verbis*:

Art. 2º. Órgãos e entidades da administração pública, inclusive as controladas direta ou indiretamente pelo Estado ou pelos Municípios, bem como os fundos especiais, deverão encaminhar eletronicamente informações e atos dos processos licitatórios realizados em todas as modalidades, CONVITE, CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS, LEILÃO, CONCURSO, PREGÃO, assim como DISPENSAS, INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO e ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS<sup>41</sup>.

Especialmente na Paraíba, Estado afetado ultimamente por operações da Polícia Federal como a ilicitação, esquema de fraudes envolvendo licitações, empresas costumam ser beneficiadas com facilidades oferecidas por comissões de licitações. O jogo de carta marcadas

<sup>39</sup> SANT'ANNA, Reynaldo. Licitação ou ilicitação. **O Globo**, nov. 1991. Cf. LEVY, José Luiz. A suspensão imediata de atos da administração determinada cautelarmente pelos Tribunais de Contas. *ILC* n. 129, nov., 2004, p. 1047.

<sup>40</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 719.

<sup>41</sup> BRASIL. Resolução Normativa RN TC N° 08/13. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação e contratação, através de sistema eletrônico, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, João Pessoa, PB, 13 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2013/12/RN-TC-N%C2%BA-08.2013-ALT.-RN-TC-11.13-SEM-OS-ANEXOS2.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

envolvia a participação de empresas que, aparentemente, concorriam em procedimentos já acordados previamente, desde a confecção do edital, muitas vezes em esquema de rodízio de vencedoras. Com a iniciativa do TCE/PB, inaugurada em 2014, as informações e atos dos procedimentos licitatórios deverão ser encaminhados eletronicamente e previamente ao TCE. Salientamos que o Tribunal de Contas Estadual possui o chamado “Mural de Licitações”, onde se pode acompanhar as licitações de diversos municípios.

### 5.3 A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA “VOCE”

O Programa VOCE (Voluntários do Controle Externo) foi criado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na gestão do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, no ano de 2007.

Tem como mecanismo de funcionamento a capacitação de pessoas idosas, em vários municípios da Paraíba, dando-lhes os instrumentos necessários, para que desenvolvam, de forma voluntária, um trabalho de auxílio junto ao Tribunal de Contas do Estado, para fiscalizar a execução das ações da Atenção Básica à Saúde do SUS, caracterizando, portanto, um salutar programa de interação entre os controles externo e social.

Primordialmente, o intuito do programa é cooperar para que haja uma Administração Pública honesta e eficaz, especialmente na saúde, através do Controle Preventivo social, com a ativa integração da população no dia a dia da vida pública – no caso os idosos, que visualizarão as Ações Básicas de Saúde dos seus respectivos municípios, juntamente com o Tribunal de Contas, incumbindo ao órgão ações sistemáticas (como relatórios, visitas pessoais e inspeções), as quais culminem na possibilidade dessa cooperação oferecer aos administradores públicos condições para melhorarem os serviços prestados a toda população.

O programa de Voluntários do Controle Externo teve seu início, de acordo com o idealizador do programa, com o fito de otimizar as ações prestadas pela Corte de Contas, pois a inspeção da população seria mais direta, rápida e menos burocrática, analisando os verdadeiros problemas que fossem de relevância social e correspondessem, assim, aos anseios da sociedade, de forma prévia e simultânea. Tal medida valoriza também o controle social, estatuído na Constituição Federal e em diversos dispositivos legais do ordenamento pátrio, com a participação e integração dos cidadãos como voluntários.

O conselheiro criador do programa, Arnóbio Alves Viana, afirma que, além de priorizar a agilidade na solução de problemas urgentes na saúde, viabiliza o controle preventivo social, gera a valorização do idoso, reinserindo estas pessoas na sociedade e os



tornando úteis, e traz muitos proveitos, ao utilizar e aplicar o cabedal de talentos e conhecimentos dos inativos. Indiretamente, esse programa motiva os idosos e levanta a autoestima deles, tendo em vista que proporciona o pleno exercício de sua cidadania.

Destarte, o idoso seria os olhos e ouvidos do Tribunal, que, em contraposição, com sua voz, cobra a realização das correções detectadas, havendo, portanto, um trabalho em conjunto, com fulcro na moralidade, eficiência, legalidade, impessoalidade e publicidade do serviço público. Os requisitos de funcionamento, os objetivos e a forma de execução do Programa foram brilhantemente postos em uma cartilha informativa, a qual detalha o papel do Tribunal de Contas, o Programa “VOCE”, o foco inicial, as ações a serem acompanhadas pelo voluntário e, por fim, a definição do que é um voluntário, seus direitos e responsabilidades.

Para que o Tribunal de Contas do Estado escolhesse acompanhar a Saúde - em particular, as ações básicas oferecidas pelo SUS -, segundo o fundador, a base legal foi o fato de que as transferências de recursos financeiros da União aos Estados e ao Distrito Federal referentes ao Sistema Único de Saúde são classificadas como não voluntárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 25), por decorrerem de previsão constitucional e legal. Além disso, os repasses destinados ao financiamento das ações e dos serviços do SUS, abrangendo recursos para a atenção básica e para os procedimentos de média e alta complexidade, são transferências automáticas de recursos (fundo a fundo) feitas de forma regular pelo Fundo Nacional de Saúde para os Estados, para o Distrito Federal e para os municípios, ou pelo Fundo Estadual de Saúde a municípios, as quais ocorrem independentemente de convênios ou instrumentos similares<sup>42</sup>.

Preocupado em regularizar o Programa, a Corte de Contas publicou a Resolução Normativa nº 02/2007, disciplinando o trabalho voluntário a ser firmado com o Tribunal de Contas, a qual tem como justificativa:

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e

**CONSIDERANDO** os objetivos do Plano Estratégico definido pela Alta Direção desta Corte para o período 2005 – 2009 e da Qualidade: “Ampliar o conhecimento e o reconhecimento do TCE/PB perante a sociedade”, e “Aprimorar a interação com a sociedade”;

**CONSIDERANDO** o interesse pessoal e o espírito cívico que motiva o voluntário contemporâneo a dedicar parte do seu tempo, sem remuneração alguma, a diversas formas de atividades;

**CONSIDERANDO** o potencial transformador da parcela da sociedade que - conscientizada - adere ao compromisso de, voluntariamente, auxiliar o TCE no acompanhamento da eficácia de algumas ações da gestão dos recursos públicos;

<sup>42</sup> VIANA, Arnóbio Alves; ANDRADE, Marilza Ferreira de. Programa Voluntário do Controle Externo – VOCE. *Revista do TCE-PB*, João Pessoa, ano IV, n.08, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2010.

**CONSIDERANDO** a oportunidade de alinhamento das gestões - atual e futuras - do Tribunal aos modelos vigentes de administração pública voltada para o atendimento às demandas da sociedade, **RESOLVE:**

**Art. 1º** Aprovar o Trabalho Voluntário junto ao Tribunal de Contas do Estado na forma estabelecida nesta Resolução.

**Parágrafo Único.** Entender-se-á como trabalho voluntário o definido no Art. 1º da Lei no 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

**Art. 2º** O serviço voluntário será exercido mediante a celebração do TERMO DE ADESÃO DE VOLUNTARIADO anexo a esta Resolução, a ser firmado entre o Tribunal de Contas do Estado e o prestador do serviço voluntário.

**Art. 3º** O treinamento, ações de conscientização e capacitação, inclusive a disponibilização das fontes de informação necessárias ao bom desempenho do trabalho dos voluntários, serão de responsabilidade desta Corte.

**Art. 4º** A definição do perfil do voluntário e bem assim da metodologia a ser adotada no serviço voluntário a ser desenvolvido caberá ao Tribunal de Contas do Estado.

**Art. 5º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação<sup>43</sup>.

Posteriormente, o VOCE teve a atuação ampliada. Assim, além de instigar a inspeção dos atos de saúde pública, ainda contribui a estimular o controle preventivo/simultâneo social das iniciativas do Governo decorrentes do Estatuto do Idoso, incluindo gestões também em áreas como transporte, moradia, nutrição, educação, segurança e entretenimento.

Com isso, o Programa constituiu um modelo exemplar para todos os outros Tribunais, pois torna o controle mais social, ou melhor, mais humano, já que não se atém à parte financeira e burocrática, vai além, alcança o real problema vivido pela sociedade.

Por tudo isso, o “VOCE” serviu de modelo para outros programas de interação entre os controles, e seu auge aconteceu, quando recebeu, no dia 12 de maio de 2009, em Brasília, o prêmio Sérgio Arouca, pelo Ministério da Saúde, na categoria experiências exitosas de promoção da saúde pública.

Em suma, ao analisar estas três formas de controle externo preventivo, aliados a um controle preventivo social, pode-se afirmar que a atuação, exclusivamente, posterior dos Tribunais de Contas não surtiria o efeito desejado pela sociedade, que é a regular aplicação dos recursos públicos. Para que haja a plena fiscalização dos gastos pelos gestores públicos municipais é necessária a difusão e a concretização de instrumentos de caráter preventivo, no controle externo da gestão pública municipal, de modo que se encerre o ciclo do “elefantes brancos”, “minhocões”, corrupção e desperdícios na aplicação do dinheiro do povo.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Resolução Normativa Nº 02/2007. Disciplina o Trabalho Voluntário a ser firmado com o Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, João Pessoa, PB, 2 de maio de 2007. Disponível em: <[http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/resolucoes\\_normativas\\_parcial/2007/RN%20TC%20002\\_2007.htm](http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/resolucoes_normativas_parcial/2007/RN%20TC%20002_2007.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

## CONCLUSÃO

É inquestionável que o desenvolvimento acarreta mudanças consideráveis no Estado, surgindo, assim, constantes mecanismos de controle, sendo concretizadas através de leis, órgãos ou novos institutos.

Nesse diapasão, ganha importância o Tribunal de Contas, órgão independente, porém que presta um auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização da Administração Pública. A função exercida pelas Cortes de Contas é de suma importância para que seja alcançado o fim social da Administração Pública.

Através do controle externo – isento, independente, técnico – é possível que se moralize o poder público. Deve-se ter em mente, principalmente por todo o exposto, que o Tribunal de Contas é apenas um meio para que alcance o objetivo pretendido, sendo, portanto, imprescindível à integração com outras formas de controle para que ocorra a real fiscalização.

Assim, há a necessidade da interação do controle externo com o controle social. Conforme foi demonstrado, essa ligação entre os controles é uma das mudanças advindas, principalmente, com a Constituição Federal de 1988. O controle social, preventivo e/ou simultâneo é imprescindível em uma democracia.

Nota-se que para se chegar ao fim social da Administração Pública é mister haver o controle externo, pois ele é específico, contábil, financeiro, priorizando, assim, a correta aplicação do dinheiro público. Conclui-se, portanto, que a o controle externo preventivo é a forma primordial para que se alcance uma verdadeira fiscalização, tanto na área financeira quanto na social.

Nessa seara foram estudado alguns instrumentos de concretização do aspecto preventivo do controle externo, realizado pelos Tribunais de contas. Iniciativas como os Alertas, advindos com a LRF, a instituição de acompanhamento simultâneo eletrônico dos procedimentos licitatórios, e o Programa VOCE, instituídos pelo TCE/PB, são faces deste entendimento, posto que unem o controle externo com o social, para que seja aplicado corretamente as verbas referentes à saúde.

O desempenho do Programa é exemplar, pois humaniza a fiscalização. Em verdade, estes instrumentos são formas de controle externo preventivo, aliados a um controle preventivo social, pode-se afirmar que a atuação, exclusivamente, posterior dos Tribunais de Contas não surtiria o efeito desejado pela sociedade, que é a regular aplicação dos recursos.

Por fim, necessário se faz a criação de novos programas pelos Tribunais de Contas, para que haja a plena fiscalização dos gastos pelos gestores públicos municipais e que dê a estes os mecanismos necessários para a fiscalização, atingindo, desta forma, uma Administração Pública eficiente.

## REFERÊNCIAS

BEUTTENMULLER, Gustavo; FONSECA, Francisco. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martin; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle Social da Administração Pública**: Cenário, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Cultura Acadêmica – Oficina Municipal, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa Nº 02/2007. Disciplina o Trabalho Voluntário a ser firmado com o Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, João Pessoa, PB, 2 de maio de 2007. Disponível em: <[http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/resolucoes\\_normativas\\_parcial/2007/RN%20TC%20002\\_2007.ht](http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/resolucoes_normativas_parcial/2007/RN%20TC%20002_2007.ht)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa RN TC Nº 08/13. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação e contratação, através de sistema eletrônico, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, João Pessoa, PB, 13 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2013/12/RN-TC-N%C2%BA-08.2013-ALT.-RN-TC-11.13-SEM-OS-ANEXOS2.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula 653: COMPETÊNCIA, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, CHEFE, PODER EXECUTIVO, ESCOLHA, CONSELHEIRO, TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. POSSIBILIDADE, GOVERNADOR, INDICAÇÃO, AUDITOR, MEMBRO, MINISTÉRIO PÚBLICO, TERCEIRO, LIVRE ESCOLHA, COMPOSIÇÃO, TRIBUNAL DE CONTAS. Sessão Plenária de 24/09/2003. DJ de 9/10/2003, p. 3; DJ de 10/10/2003, p. 3; DJ de 13/10/2003, p. 3. **Pesquisa de Jurisprudência**: Súmulas, Brasília, 2003, p. 3. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=653.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

BRITO, Carlos Ayres. O papel do novo Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, ano IV, n.8, 2010. p. 25

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, ano XXI, n. 3, 2003, p. 154.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 65

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. JusPodium: Salvador: 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ELIAS, Gustavo Terra. Controle Democrático de Contas Públicas: A importância da sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. **Revista Controle**, Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano e MOTTA, Fabrício. **Direito público moderno, homenagem especial ao professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GOMES, Adhemar Martins Bento. O Tribunal de Contas e o Controle Social. **Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, ano I, n. 1, IDAB, 2005. p. 83.

GUERRA, Evandro Martins. In: COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: Evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 64

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle Social da Administração Pública**: Cenário, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Cultura Acadêmica – Oficina Municipal, 2007.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1993.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2009.

MOTTA, Adylson.. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Faculdade 7 de Setembro, 2005.

SANT'ANNA, Reynaldo. Licitação ou ilicitação. **O Globo**, nov. 1991. Cf. LEVY, José Luiz. A suspensão imediata de atos da administração determinada cautelarmente pelos Tribunais de Contas. *ILC* n. 129, nov., 2004, p. 1047.

SANTOS, Boa Ventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boa Ventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Institucional**: Breve Histórico. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

VIANA, Arnóbio Alves; ANDRADE, Marilza Ferreira de. Programa Voluntário do Controle Externo – VOCE. **Revista do TCE-PB**, João Pessoa, ano IV, n.08, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2010.