

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**GUSTAVO ASSED FERREIRA**

**MARIA TEREZA FONSECA DIAS**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gustavo Assed Ferreira; José Sérgio da Silva Cristóvam; Maria Tereza Fonseca Dias - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-404-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# **XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, reunido no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI em BRASÍLIA, reúne um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e indubitável relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, que apresentaram suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL: O DEVER DE PONDERAÇÃO PROPORCIONAL E A RELATIVIZAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO;
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR;
3. DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: FUNÇÃO DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE A EXISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL;
4. CONSOLIDAÇÃO DE VALORES ÉTICOS NAS EMPRESAS ESTATAIS E O COMBATE À CORRUPÇÃO: PRÁTICAS PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS;
5. A DEFESA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL;
6. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) E OS AGENTES POLÍTICOS: DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA;

7. A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM DESAFIO A SER ENFRENTADO NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS;
8. ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A QUEBRA DOS PRINCÍPIOS SENSÍVEIS E ORGANIZATÓRIOS DO ESTADO BRASILEIRO;
9. A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS CHARTER NORTE-AMERICANAS COMO SUBSÍDIO PARA A PROPOSTA DE GESTÃO PRIVADA NO ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO;
10. A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE NOS CERTAMES PÚBLICOS COMO OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA;
11. A LEI 12.462/11 E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC: UMA INOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO;
12. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS EM RELAÇÃO À FASE INTERNA;
13. A RESPONSABILIDADE POR PARECERES EM LICITAÇÕES E A LIBERDADE PROFISSIONAL;
14. AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICANAS NA DESAPROPRIAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS;
15. A PREVENÇÃO AO DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS AÇÕES REPRESSORAS: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE;
16. A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO CONTROLE SOCIAL;
17. OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) FACE AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

Como visto, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, inclusive com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento e pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Esperamos que os leitores apreciem.

Fraternal abraço,

Brasília, julho de 2017.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  
/Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

**A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO CONTROLE SOCIAL**

**THE EFFECTIVENESS OF THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF RIO  
DE JANEIRO AS AN AUXILIARY BODY OF SOCIAL CONTROL**

**Camila Rabelo de Matos Silva Arruda  
Leticia Maria de Oliveira Borges**

**Resumo**

O presente trabalho traz a análise da efetividade do Tribunal de Contas do Estado, que tem a função constitucional de auxiliar o Poder Legislativo no Controle Externo dos seus jurisdicionados, no desempenho de suas funções. No diapasão verificamos os aspectos relevantes acerca da legislação do Tribunal de Contas do Estado e de como são desenvolvidas as atividades por este órgão. Aspectos importantes como o Controle Social e a transparência no desenvolvimento das funções são de extrema relevância para que a sociedade participe mais ativamente do processo democrático.

**Palavras-chave:** Tribunal de contas, Efetividade, Controle social, Transparência, Acesso à informação

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present work brings the analysis of the effectiveness of the State Court of Accounts, has the constitutional function of assisting the Legislative Branch in the External Control of its jurisdictions, in the performance of its functions. In the tuning fork we look at the relevant aspects about the legislation of the Court of Auditors of the States and how the activities are developed by this body. Important aspects such as Social Control and transparency in the development of functions are extremely relevant for society to participate more actively in the democratic process.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Audit office, Effectiveness, Social control, Transparency, Access to information

## I. INTRODUÇÃO:

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 71 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, trazendo em seus incisos as suas competências no exercício do controle social. Nos Estados o Controle Externo será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado.

Em face da mobilização política e redemocratização do Brasil na segunda metade da década de 80, a sociedade retoma o debate sobre a participação social e controle pelas organizações civis nas ações do Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ prevendo a atuação organizada de segmentos da sociedade civil nas políticas públicas desde a elaboração de planos, programas e projetos até a fiscalização das execuções e a alocação dos recursos para que os objetivos propostos sejam cumpridos.

O exercício efetivo da cidadania somente irá acontecer por meio da promoção diuturnamente da cultura de transparência da Administração Pública com apoio dos governantes com perfis mais democráticos e a sociedade organizada. No atual momento o que se verifica é um distanciamento proposital do governo. Evita-se a realização das audiências públicas, ciente que estas são instrumentos fundamentais da democracia e propulsoras da cultura de transparência e acesso à informação pública.

### V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O desenvolvimento do controle social se verifica, normalmente, com as instituições de conselhos nas áreas da educação, saúde e assistência social<sup>1</sup>; um instrumento que fortalece a democracia. No entanto, a normatização desses conselhos, frequentemente, apresenta uma distorção que invalida a atuação dos conselheiros representantes da sociedade organizada, visto que a maioria dos outros representantes é membro ligado aos governantes e ainda, invariavelmente, exercem cargos comissionados nas estruturas governamentais, semelhante dissensão enfraquece os conselhos e a tão exaltada democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Os conselhos na área da educação, por exemplo, são previstos pela Lei de Diretrizes Básicas da Educação - LDB em seu art. 14.

Dentre os mecanismos de controle social, citamos a descentralização do poder federal, aos Municípios facilitando o acesso à participação dos cidadãos no controle das políticas públicas locais.

A fiscalização como forma de controle e aplicação responsável dos gastos públicos vem no sentido do que Rousseau alertava, ou seja, mais para impedir que o Estado transgrida, do que motivá-lo a agir, o Estado precisa deste mecanismo para mudar suas práticas habituais<sup>2</sup>.

O controle social como um mecanismo de participação foi conquistado pela democracia participativa exercem seus papéis nos Conselhos e Conferências. A sociedade através dos Conselhos e das Conferências, são vistos como espaços de defesa dos direitos sociais e construção de políticas e programas com maiores possibilidades de atingir os objetivos, uma vez que, a sociedade atua como ator diretamente junto ao processo, desta forma traz os seus conhecimentos sobre as necessidades da comunidade local.

Valdecir Fernandez Pascoal<sup>3</sup> refere-se às competências dos Tribunais de Contas dos Estados como sendo originárias também da Constituição Federal e semelhantes às do Tribunal de Contas da União, mudando apenas a jurisdição que, no caso dos Tribunais Estaduais, alcançam apenas a administração estadual ou municipal, nos casos onde não haja Tribunal de Contas do município. Ao constituinte estadual restou muito pouco, sem poder acrescer qualquer competência, limita-se a adequar os dispositivos da Lei Maior à estrutura administrativa do Estado. O fato é que, a teor do disposto no artigo 75 da Constituição, ainda que não houvesse regra pertinente aos Tribunais de Contas dos Estados, no ordenamento jurídico estadual, esses Tribunais estariam autorizados a exercer suas competências amparadas no Texto Magno.

A presente pesquisa tem por objetivo verificar os aspectos relevantes do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Controle Social, buscando verificar a efetividade do controle social nas atividades públicas; o papel dos conselhos na efetividade do controle social e da

---

<sup>2</sup> MENEZES, Juliana Souza Bravo; BRAVO, Maria Inês de Souza. *Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos. Desafios Atuais*. São Paulo, Editora Cortez. 2ª edição. 2013. Pág.258.

<sup>3</sup> PASCOAL, Valdecir Fernandes. *A intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas*. Recife: Nossa Livraria, 2000.



forma que o Tribunal de Contas, através do Controle Externo, contribui efetivamente no Controle Social.

## **II. ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A missão Constitucional do TCE é a auditoria e controle dos recursos públicos por uma organização autônoma e independente, cujo o serviço da sociedade, é tão importante quanto o funcionamento pleno dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, a fim de assegurar as liberdades democráticas e os demais pressupostos do Estado de Direito.

O Tribunal de Contas é uma instituição que existe em países dos diversos continentes, variando suas denominações dependendo da situação.

A história desses órgãos tem sido a da ampliação da democracia, mediante os crescentes mecanismos de controle do Estado pela sociedade.

No Brasil podemos destacar que as tentativas de criação de uma Corte de Contas, em iniciativas do Senado e do Executivo durante o período imperial, foram infrutíferas.

Com o advento do período Republicano, a partir do Decreto-Lei nº 966-A, de 7 de novembro de 1890 – editado sob inspiração de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda – foi criado o Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>.

Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

Alejarra descreve o processo de instalação do Tribunal, como só tendo ocorrido efetivamente em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa. Num primeiro momento o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União.<sup>5</sup>

A Constituição de 1934, ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, conferindo a este órgão a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos

---

<sup>4</sup> ALEJARRA, Luis Eduardo. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)

<sup>5</sup> idem

responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Nas palavras de Pontes de Miranda:

“A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros”.(PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970, t.III, p.248).<sup>6</sup>

O processo de redemocratização da vida nacional, a partir de 1985, só reforçou a legitimidade dos tribunais de contas como agentes da cidadania, na auditoria e controle dos demais poderes estatais<sup>7</sup>.O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro surgiu de um processo histórico que passa pela mudança da Capital Federal e pela fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara.

Em sua origem, está o Tribunal de Contas do Distrito Federal, nascido em 1936, cujo primeiro presidente foi Olympio de Mello. A instituição, em 1960, com a transferência da Capital para Brasília, foi transformada em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara. No âmbito fluminense, da Constituição Estadual de 1947 nasceu o Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro.<sup>8</sup>

Em 1975 ocorreu a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, através do Decreto-Lei nº 4 extinguiu seus respectivos tribunais de contas e criou o Tribunal de Contas do

---

<sup>6</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970, t.III, p.248) apud MELO, Verônica Vaz de .Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. Disponível em: [www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198)

<sup>7</sup> Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)

<sup>8</sup> Idem

Estado do Rio de Janeiro, TCE-RJ, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro.

### **III. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Com o advento da Constituição de 1988 o Tribunal de Contas recuperou sensivelmente a sua importância, passando a ter o exercício de uma função nunca antes visto na História do Brasil República.

Conforme o estabelecido no art. 70 além das funções que já possuía nas sistemáticas constitucionais anteriores, recebeu poderes para, auxiliar o Congresso Nacional exercendo:

1. fiscalização contábil;
2. financeira;
3. orçamentária;
4. operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta,

A fim de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade, fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

O fortalecimento da instituição Tribunal de Contas ficou perceptível a partir da própria forma de composição desta Corte, conforme estabelecido no art. 73:

“O art.73, do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores, e apenas um membro em princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo.”

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

A maior presença do Estado no campo econômico e a ampliação dos serviços públicos oferecidos à população levaram as Cortes de Contas a buscar formas de controle que ultrapassassem a mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, permitindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais. Coerentemente com esses desdobramentos, as mais destacadas tendências internacionais na área de controle, como apurado pela pesquisa Tendências de Controle da Gestão Pública, realizada pelo TCU em 1999 e 2000, são (...):

- a ) o monitoramento sistemático pelas EFS<sup>9</sup> do cumprimento de suas decisões ou recomendações;
- b) a ampla publicidade das ações de controle;
- c) a divulgação das boas práticas administrativas;
- d) a crescente importância das auditorias de desempenho;
- e) a utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos<sup>10</sup>

No Rio de Janeiro, as funções do Tribunal de Contas foram estabelecidas através da Lei Complementar nº 63/90, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Através desta Lei, foram estabelecidas as funções do órgão de controle externo, como braço do poder Legislativo no exercício das funções de controle de seus jurisdicionados.

O TCE através de suas Deliberações, aprovadas pelo Colegiado da Corte de Contas, estabelece as normas de conduta e os procedimentos administrativos realizados por esta Corte de Contas. A Deliberação TCE/RJ nº 167/92 estabeleceu o Regimento Interno do TCE/RJ. Através do art. 2º foi estabelecida a competência da Corte de auxiliar o Poder Legislativo dos Estados e Municípios, no controle externo, através da análise do cumprimento dos princípios do Direito Administrativo nos atos de praticados pelos seus jurisdicionados.

---

<sup>9</sup> Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), termo que se refere ao principal órgão/entidade responsável pelo controle, em cada país. No Brasil, equivale ao TCU.

<sup>10</sup> ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema.

Sua função precípua inclui também a aplicação de sanções aos jurisdicionados que praticam atos em desacordo com esses princípios e que deixam de cumprir as notificações e que obstruam a análise de documentos na Corte de Contas.

#### **IV. A MOTIVAÇÃO SOCIAL E JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO AUXILIAR NO CONTROLE SOCIAL**

Os Tribunais de Contas têm como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta. As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas se refere à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões.

Os Tribunais de Contas possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública, que após o parecer prévio nas contas dos gestores, caberá ao Poder Legislativo a aprovação ou rejeição das contas, inclusive podendo divergir do parecer prévio, tendo em vista que a função desse julgamento cabe ao Poder Legislativo.

A competência dos Tribunais de Contas se refere a aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas, ou atos administrativos que ferem os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência. As decisões aplicadas pelos Tribunais de Contas tem eficácia de título executivo que podem ser executados até a prescrição deste título.

#### **V. A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

No diapasão de abertura da gestão pública à sociedade brasileira, sobreveio a promitente Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação previsto.

A CF constituiu-se num elemento propulsor do acesso à informação, não menos importante foi a função do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>11</sup>, que previu a criação do “Projeto Cidadão”<sup>12</sup> que teve como objetivo o aperfeiçoamento das relações entre o administrador e o cidadão.<sup>13</sup>

A Lei de Acesso à Informação - LAI pode se transformar em um poderoso instrumento de poder político do cidadão que vive nos 5570 municípios brasileiros<sup>14</sup> (Portal Brasil, 2017). Mesmo consciente que a pura instituição de uma lei não cria de pronto procedimentos que possam efetivá-la junto ao cidadão e principalmente no âmbito da administração pública, Marinella Araújo lembra que:

“Garantir essa participação apenas no papel pode não ser o suficiente, mas já é um avanço na medida em que vivemos em um Estado que atrela o exercício do poder político do administrador público à existência, no ordenamento jurídico, de lei que autorize suas condutas, é o princípio da legalidade. (MARIA et al, 2010, p. 81)”.<sup>15</sup>

A LAI sobreveio ao mundo jurídico tendo por objetivo a regulamentação dos incisos XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 do Estatuto Maior da República Federativa do Brasil após um longo período de maturação do Congresso Nacional. Essa regulamentação tardava, visto a importância das mesmas para o acesso do cidadão à informação pública.

O inciso XXXIII do art. 5º da Constituição de 1988 prevê:

---

<sup>11</sup> Projeto Cidadão mencionado no subitem 8.2.1 na p. 61, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado em 1995.

<sup>12</sup> BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

<sup>13</sup> Projeto Cidadão mencionado no subitem 8.2.1 na p. 61, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado em 1995.

<sup>14</sup> BRASIL. Portal Brasil. Cresce o Número de Municípios no Brasil. <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>. Acesso em 05 fev. 2017

<sup>15</sup> MARIA, Adriana Matos de et al. **Direito Público – Perspectivas e Atualidades** - BERNARDES, Wilba Lúcia Maia; CHAVES, Glenda Rose Gonçalves; MOUREIRA, Diogo Luna (Coordenadores). Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

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.

Avançando, o inciso II do § 3º do art. 37 da CF/1988 fixou:

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

I - ...

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Ficou expresso em suas Disposições Gerais, que a Lei de Acesso à Informação, fixou que os procedimentos definidos seriam observados pelos três níveis da federação: União, Estados e Municípios e também o Distrito Federal, a fim de garantir o acesso a informação (art. 1º), como descrito abaixo:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O art. 3º ratifica o espírito dos procedimentos previstos na LAI, visto que se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, já mencionados nesse artigo, e com as diretrizes previstas nos incisos I ao V, conforme apresentados detalhadamente a seguir:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

O inciso II privilegia o Estado Democrático de Direito, assentando como regra geral a publicidade dos atos da gestão pública e espanca o sigilo, colocando-o na condição de exceção, não havendo possibilidade, de forma indiscutível, que a exceção possa tornar-se regra no processo de consolidação da democracia brasileira, pois, se assim fosse, estar-se-ia no Estado autocrático, como lembra Bobbio, aonde “o segredo de Estado não é a exceção mas a regra, ou seja, as grandes decisões políticas são tomadas ao abrigo dos olhares indiscretos de qualquer tipo de público.”<sup>16</sup>

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

## **VI. A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Na visão de Pascoal e Farias, a Constituição Federal previu um canal de comunicação direto entre a sociedade e os tribunais de contas (arts. 74, § 2º, e 75), facultando àquela denunciar a ocorrência de irregularidades e ilegalidades na gestão pública. Adicionalmente, embora diga respeito ao âmbito municipal, nossa Carta (art. 31, § 3º) abre espaço para a sociedade ter acesso às contas anuais dos gestores, um dos objetos essenciais para o exercício do controle externo, o que possibilita um diálogo mais efetivo com os tribunais de contas.<sup>17</sup>

De outra parte, como também já referido, a existência de uma seção específica na LRF (IX, arts. 48-59) destinada a garantir o controle, a fiscalização e a transparência da gestão pública representa um elemento essencial para facilitar essa interação.

De qualquer modo, talvez o espaço mais rico de interação, objeto desse item, seja aquele constituído pelas ouvidorias dos tribunais de contas, presentes na maioria dessas instituições, que representam um canal direto para fazer valer o preceito inscrito no art. 74, § 2º, da nossa Carta.

Podemos destacar o do controle social exercido com as instituições de conselhos nas áreas da educação, saúde e assistência social; um instrumento que fortalece a democracia. No

---

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2009.

<sup>17</sup> PASCOAL, Valdecir e FARIAS, Willians. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCEndo Cidadania do TCE-PE



entanto, a normatização desses conselhos, frequentemente, apresenta uma distorção que invalida a atuação dos conselheiros representantes da sociedade organizada, visto que a maioria dos outros representantes é membro ligado aos governantes e ainda, invariavelmente, exercem cargos comissionados nas estruturas governamentais, semelhante dissensão enfraquece os conselhos e a tão exaltada democracia participativa.

A importância da Capacitação para membros de Conselhos Municipais, através da Escola de Contas e Gestão – ECG, que tende a ser mais aprofundada, haja vista as atividades formais que seus participantes têm que desenvolver na área do controle social. A ECG tem o propósito de promover a formação, capacitação profissional e especialização dos quadros da administração pública e demais interessados. A Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG/TCE-RJ) iniciou suas atividades tendo por missão, de acordo com a Deliberação TCE nº 231/2005), promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, visando à melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

A abordagem do programa, guarda absoluta coerência com as iniciativas de mobilizar a sociedade para o controle social e de contribuir para o processo de comunicação do TCE-RJ, as quais constituem objetivos específicos do Plano Estratégico do TCE para o período 2016-2019, que tem como objetivo estratégico “elevar a transparência, estimulando o controle social”. No segundo caso, percebe-se uma estreita vinculação com o papel da sociedade e a instituição, no caso em tela, o TCE-RJ, cujo conhecimento das ações e resultados, por si só, estimula a participação social, pela identificação da existência de um parceiro que pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

## **VII. AS DISTORÇÕES NOS MECANISMOS DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

As constantes denúncias de atos que ferem os princípios do Direito Administrativo vêm deflagrando operações da polícia federal, a fim de investigar denúncias do mau uso dos recursos públicos, desvio de verbas, superfaturamento, caixas dois financiando campanhas e enriquecendo ilicitamente são notícias constantes.

O afastamento preventivo de cinco dos sete Conselheiros do TCE/RJ, e as medidas que incluem o impedimento de se aproximarem das dependências da Corte de Contas, bem como, a vedação do contato com os servidores da casa, provocaram uma situação *sui generis, uma vez*

que a Lei Orgânica do TCE, em seu art. 76 A não traz previsão de substituição de Conselheiros sem a vacância do cargo, ou seja, segundo o §3º do mesmo artigo, somente será permitida a atuação de um Conselheiro Substituto em caso de impedimento de um Conselheiro.

O funcionamento do plenário do TCE depende do quórum mínimo de quatro Conselheiros nos termos do previsto na Lei Orgânica, fato que face o afastamento de seis Conselheiros, tornou as atividades inviáveis.

Por cento e oitenta dias, a Corte de Contas funcionará sem a composição de seus membros, por conta do inquérito que busca investigar as denúncias do ex-Presidente em delação premiada, onde afirma a existência de favorecimento de decisões em troca de altos valores em dinheiro. Afirma o delator que há mais de uma década as decisões do TCE eram parciais, e buscavam atender os interesses dos jurisdicionados que buscavam aprovação de seus atos em desacordo com o estabelecido na lei e nos princípios do direito administrativo.

Tal situação deu ensejo a uma série de dúvidas acerca da efetividade do controle da Corte de Contas; o órgão que tem a função principal de exercer o controle externo, buscando auxiliar no controle social e verificando se os atos administrativos estavam revestidos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estampa hoje as manchetes dos jornais, quiçá do mundo, protagonizando o episódio que pôs em dúvida toda a eficácia e transparência do processo de controle desempenhado até os dias de hoje.

O TCE/RJ possui um corpo técnico de grande qualidade, que prima por pareceres pautados em critérios técnicos, desempenhando as auditorias com zelo e responsabilidade. O corpo técnico desempenha suas funções com autonomia e emite parecer técnico que posteriormente, recebe o voto que é submetido ao julgamento do relator e seus pares.

Os Conselheiros do TCE são escolhidos nos termos da Lei nº 63/90, cinco membros indicados pelo Poder Legislativo e dois membros pelo Poder Executivo, sendo um deles obrigatoriamente que seja integrante do Ministério Público Especial junto ao TCE, devendo, os indicados, possuírem reputação ilibada.

Os membros do Corpo Deliberativo do TCE fazem jus a algumas garantias e prerrogativas, sendo elas: inamovibilidade, vitaliciedade (não podendo perder o cargo senão por sentença transitada em julgado), irredutibilidade de vencimentos e aposentadoria com proventos integrais.

As decisões do plenário do TCE não tem obrigação de seguir as sugestões do corpo instrutivo (técnico) e nem a opinião do Ministério Público Especial junto ao TCE/RJ, que participa opinando como fiscal da lei em todos os processos submetidos em plenário. O voto

deve ser pautado nos fatos e nos documentos dos autos, o que acaba possibilitando um julgamento de cunho político, e não técnico.

As denúncias de as decisões que podem ter sido objeto de negociações e objeto de corrupção, mostram o quão vulnerável é o sistema de controle existente, e de que forma a credibilidade de um órgão que desempenhava suas funções com muita credibilidade social, fez cair o “castelo de cartas” e expôs a vulnerabilidade das decisões até então proferidas pela corte. Convém enfatizar, que por se tratarem de indícios de corrupção, e por estar em fase de inquérito, qualquer tipo de juízo de valor acerca dos fatos torna-se prematuro, este episódio vem corroborar com a visão de que o controle social é extremamente relevante para que essas distorções do sistema não venham a ocorrer, expondo as fragilidades do sistema e aumentando as incertezas.

## **VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As funções do TCE foram expressas na CF/88 e posteriormente na Lei Complementar nº 63/90, cabe ao Corpo Deliberativo do TCE emitir parecer técnico, aplicar sanções e declarar ilegalidade de atos administrativos, exercendo desta forma o Controle Externo. Esses julgamentos devem se basear em critérios exclusivamente técnicos, deixando de lado o julgamento político que é realizado através do exercício do Poder Legislativo na ocasião do julgamento das contas.

A fim de dar legitimidade ao processo democrático, faz-se necessário o fortalecimento do controle social, através de um processo transparente, com a atuação dos conselhos no planejamento das Políticas Públicas e principalmente na atuação junto a verificação das contas.

A capacitação dos membros dos Conselhos também deve ser estimulado, para que eles desempenhem suas funções com muito mais preparo.

Salientamos a necessidade da participação popular nas Audiências Públicas, que são realizadas pela Administração Pública, baseada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que busca um processo mais transparente e democrático.

A atuação do TCE como órgão auxiliar do controle social mostrou-se inefetivo, uma vez que, se demonstrou pautado em ações de cunho político e permeado de obscuridades, fragilizando e colocando em xeque o processo transparente a que a Corte de Contas tem responsabilidade de promover.

## IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

**ALEJARRA**, Luis Eduardo. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)

**BOBBIO**, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2009.

**BRASIL**. Portal Brasil. Cresce o Número de Municípios no Brasil. <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>. Acesso em 05 fev. 2017

**BRESSER-PEREIRA**, Luís Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

**MARIA**, Adriana Matos de et al. **Direito Público – Perspectivas e Atualidades - BERNARDES**, Wilba Lúcia Maia; **CHAVES**, Glenda Rose Gonçalves; **MOREIRA**, Diogo Luna (Coordenadores). Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

**MENEZES**, Juliana Souza Bravo; **BRAVO**, Maria Inês de Souza. **Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos. Desafios Atuais**. São Paulo, Editora Cortez. 2ª edição. 2013. Pág.258.

**PASCOAL**, Valdecir e **FARIAS**, Willians. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa *TCE*ndo Cidadania do TCE-PE Disponível em: [revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1685.pdf](http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1685.pdf). Acesso em: 23 de abril de 2017

**PASCOAL**, Valdecir Fernandes. A intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000.

**PONTES DE MIRANDA**, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970, t.III, p.248) apud **MELO**, Verônica Vaz de **Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro**. Disponível em:<http://www.ambito-juridico.com.br/site> Acesso em: 23 de abril de 2017.

**ROCHA**, Carlos Alexandre Amorim. O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema.

Disponível em:<http://www.senado.leg.br/bdsf/item/id/156>. Acesso em 23 abril 2017.