

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E O TRIBUNAL DE CONTAS

José Carlos de Oliveira

Professor de Direito Administrativo na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp/Franca

Toda a atuação administrativa está condicionada à observância de princípios expressos na Constituição Federal (BRASIL, 2012a, art. 37). Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência constituem os princípios básicos da Administração Pública brasileira. Outros princípios, de direito público e de direito administrativo, informam também a atuação administrativa, por exemplo, a supremacia do interesse público, a razoabilidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica. Falar dos princípios

significa dizer que não há atuação legítima da Administração divorciada dos princípios informadores do direito administrativo e da Administração Pública.

O ato praticado por agente incompetente ou com finalidade diversa da estatuída em lei constitui ato incapaz de produzir efeitos válidos, sendo passível de revogação pela própria Administração, ou de anulação pela Administração ou pelo Judiciário.

A possibilidade de controle interno – ou autotutela (que constitui um princípio de direito administrativo) – e de outro lado o Poder de rever os atos administrativos insere-se no campo do controle a que se sujeita a Administração Pública de qualquer dos Poderes do Estado.

1. TIPOS DE CONTROLE

Basicamente, o controle pode ser interno ou externo, administrativo, legislativo e judiciário, conforme seja realizado ou não pela própria Administração ou pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A doutrina (MEIRELES, 2012) consagra diversos tipos de controle, a saber.

Quanto ao objeto, pode ser:

- a) de legalidade;
- b) de mérito.

O controle em razão da *legalidade* é exercido pela própria Administração ou pelo Judiciário, impondo-se na eventual ilegalidade a anulação do ato administrativo. Em razão do *mérito*, porém, apenas a Administração o exercitará, julgando a oportunidade e conveniência da manutenção do ato já editado. Optando pela invalidação, tem-se a revogação do ato.

Quanto ao órgão executor, pode ser: a) administrativo; b) legislativo; c) judiciário.

Há, ainda o *controle hierárquico*, próprio do escalonamento dos órgãos do Executivo; *controle finalístico*, que não se baseia no poder hierárquico, mas permite a constante fiscalização de uma entidade controladora, e o *controle externo popular* (CF, art. 31, § 3º), que obriga o Executivo e o legislativo, nos Municípios, a transmitirem informações sobre suas contas, colocando-as à disposição do contribuinte por sessenta dias (MEIRELES, 2012).

2. CONTROLE ADMINISTRATIVO

O controle administrativo é o que decorre da aplicação do princípio do autocontrole, ou autotutela, do qual emerge o poder com idêntica designação (poder de autotutela). A Administração tem o dever de anular seus próprios atos, quando eivados de nulidade, podendo revogá-los ou alterá-los, por conveniência e oportunidade, respeitados, nessa hipótese, os direitos adquiridos. Trata-se da aplicação da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2012b):

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

A faculdade de proceder à revogação ou ao dever de anular seus próprios atos, porém, não deve conduzir a abusos.

O controle é exercitado de ofício, pela própria Administração, ou por provocação. Na primeira hipótese,

pode decorrer de: a) fiscalização hierárquica; b) supervisão superior; c) controle financeiro; d) pareceres vinculantes; e) ouvidoria.

3. FISCALIZAÇÃO HIERÁRQUICA

Decorre do poder hierárquico, que faculta à Administração a possibilidade de escalonar sua estrutura, vinculando uns a outros e permitindo a ordenação, coordenação, orientação de suas atividades. Dela derivam as prerrogativas ao superior hierárquico de delegar e avocar atribuições, assim também o dever de obediência. A fiscalização hierárquica pode ser realizada a qualquer tempo, antes ou depois da edição do ato, e independentemente de qualquer provocação.

4. TRIBUNAL DE CONTAS

Vinculados ao Poder Legislativo, os tribunais de contas são órgãos que auxiliam na realização do controle externo (independente do controle interno, exercido pela própria administração), consubstanciado na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial

da Administração Pública, incluídas aí as entidades de administração direta ou indireta e as fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Atualmente, temos o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas dos Estados (TCE's), os Tribunais de Contas dos Municípios e dois Tribunais de Contas Municipais. Cumpre esclarecer que Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos criados pelos Estados para o controle externo dos Municípios respectivos, enquanto que Tribunais de Contas Municipais são os criados pelos próprios Municípios, o que passou a ser vedado com a Constituição Federal de 1988, sendo que hoje apenas temos dois Tribunais de Contas Municipais (dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro), os quais já existiam quando da promulgação da CF.

Embora façam parte do Poder Legislativo, as cortes de contas são órgãos investidos de autonomia jurídica, cujas atribuições constam expressamente no texto constitucional, sendo que inexistente qualquer subordinação hierárquica dos mesmos ao Poder Legislativo.

Seus membros possuem as mesmas garantias conferidas aos magistrados, notadamente a vitaliciedade, que impossibilita a perda do cargo, salvo por sentença judicial transitada em julgado.

De acordo com o art. 75 da CF, as normas constitucionais referentes ao Tribunal de Contas da União devem ser aplicadas, no que couberem, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Dessa forma, assim como cabe ao TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle externo das contas públicas, incumbe aos Tribunais de Contas dos Estados o auxílio às Assembleias Legislativas e aos Tribunais de Contas dos Municípios (onde houver) o auxílio às Câmaras Municipais.

Além de auxiliar no controle externo, possuem competências constitucionais próprias, as quais estão enumeradas no art. 71 da CF, que, embora direcionado ao TCU, também se aplicam às demais cortes de contas, com as devidas adequações.

No caso do TCE/SP, além de atuar no âmbito estadual, sua competência estende-se por todos os municípios

do Estado de São Paulo, com exceção da Capital, que possui Tribunal de Contas próprio – Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Dessa forma, no caso da UNESP, será o TCE que julgará a regularidade da aplicação dos recursos públicos e exercerá as competências descritas no art. 2º da Lei Orgânica do TCE/SP – Lei Complementar Estadual nº. 709, de 14 de janeiro de 1993.

5. CONTROLE FINANCEIRO

O art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 2012a) determina que os Poderes mantenham sistema de controle interno com a finalidade de

[...] avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e

haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição Estadual (SÃO PAULO, 2012) dispõe em seu art. 32, acerca da competência do Tribunal de Contas.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou 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;
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- 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;
- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;
- representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

6. PARECERES VINCULANTES

Trata-se de controle preventivo sobre determinados atos e contratos administrativos realizados por órgãos técnicos integrantes da Administração ou por órgãos do Poder Executivo (como ocorre com a Procuradoria Geral do Estado). A Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 2012c), por exemplo,

determina que as licitações sejam apreciadas preventivamente pelo órgão jurídico da entidade que as realiza, sob pena de nulidade. O mesmo sucede nos processos administrativos disciplinares, em que o órgão jurídico opina antes da decisão final. O parecer emitido, via de regra, não pode ser contestado em seu aspecto técnico, e tem caráter vinculante para o administrador.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.shtm. Acesso em: 16 jul. 2012a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 16 jul. 2012b.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 jul. 2012c.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: RT, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo: promulgada em 5 de outubro de 1989. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 34 de 21 de março de 2012. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm>. Acesso em: 16 jul. 2012.