



UFRRJ UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO TRÊS RIOS

CURSO DE DIREITO

NÚCLEO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE SEUS
BENS E ATOS ADMINISTRATIVOS**

ANA CAROLINA SALES DOS SANTOS

**Três Rios/RJ
2014**

ANA CAROLINA SALES DOS SANTOS

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE
SEUS BENS E ATOS ADMINISTRATIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro – Instituto Três Rios, como
requisito parcial para obtenção do Grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Ângelo Ribeiro Moreira

Coorientadora: Dra. Andreza Aparecida Franco Câmara

Três Rios/RJ
2014

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – UFRRJ/ITR

Aos 12 dias do mês de dezembro do ano de 2014, na sede do ITR, perante banca composta por três professores, foi realizada a defesa oral do trabalho de conclusão de curso (TCC) da aluna Ana Carolina Sales dos Santos, cujo título é **Administração Pública e a necessidade de controle sobre seus bens e atos administrativos**, sob a orientação do professor Dr. José Ângelo Ribeiro Moreira e coorientação da professora Msc. Andreza Aparecida Franco Câmara.

A banca de avaliação deliberou pela

- () aprovação do (a) aluno (a), tendo atribuído ao trabalho a nota _____.
- () reprovação do (a) aluno (a), tendo atribuído ao trabalho a nota _____.
- () aprovação sob condição

Para o fim de atribuição da nota, foram considerados os seguintes elementos: o domínio da linguagem, o domínio do conteúdo, a organização do trabalho, o acerto metodológico, o desenvolvimento da temática e o senso crítico.

Observações: _____
_____.

Ana Carolina Sales dos Santos

Dr. José Ângelo Ribeiro Moreira

Dra. Andreza Aparecida Franco Câmara

Dra. Carla Apollinario de Castro

O direito administrativo não se contém, nem pode ser contido, nos estreitos limites de uma lacônica definição (...). De matérias tão vastas, tão minuciosas, tão complicadas, tão práticas, não pode uma simples noção dar ideia completa e perfeita.

Visconde do Uruguai (1862).

*De tanto ver triunfar as nulidades,
de tanto ver prosperar a desonra,
de tanto ver crescer a injustiça,
de tanto ver agigantar-se os poderes as mãos dos maus,
o homem chega a desanimar da virtude,
a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.*

Rui Barbosa.

Ao meu bom Deus que nunca me desamparou.

Aos meus Pais por terem plantado a semente.

Ao meu irmão, que sempre é luz a guiar meus passos.

E aos meus Amigos e Mestres pela companhia nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que sempre estiveram ao meu lado pelos caminhos da vida, me acompanhando, apoiando e principalmente acreditando em mim: Meus pais Nilson e Nádía e minha família que mesmo distante está sempre presente.

Também agradeço aos meus amigos, que diante de tantos problemas no decorrer desse curso, sempre me apoiaram e ouviram cada desabafo, me aconselhando e incentivando e que apesar disso tudo nunca deixaram de acreditar que eu seria capaz.

E por último, mas não menos importante, agradeço aos meus mestres que além de me ensinarem o conteúdo programático, me ensinaram valores éticos e morais.

Sem vocês eu teria desistido!

RESUMO

A Administração Pública no exercício de seus atos deve observar os ditames constitucionais e legais, cabendo ao administrador observar os princípios inerentes a coisa pública e zelar que interesse público seja alcançado. Todavia, verifica-se que existem atos administrativos que são expedidos e executados em desconformidade com esses, cabendo à própria Administração revê-los. Tendo em vista esse ideário, o presente trabalho busca apontar a importância do controle sobre os bens e atos da Administração Pública, com o intuito de apresentar possíveis soluções para minimizar ou sanar os problemas advindos da má execução e fiscalização dos atos praticados pelos órgãos públicos, destacando os aspectos legais e formais a serem aplicados a estes em confronto com as ações desempenhadas por seus gestores. Para alcançar tais objetivos, serão utilizadas como metodologia de pesquisa a revisão de literatura em livros especializados e trabalhos acadêmicos como teses e dissertações.

Palavras chave: Administração Pública. Controle Administrativo. Controle Interno. Controle Externo. Controle Social. Controle sobre bens e atos.

ABSTRACT

The public administration in exercise of its acts should observe constitutional and legal dictates; the manager has to follow the public good inherent principles and ensure that the public interest is served. However, many administrative acts are expedited and executed in noncompliance with those principles, being public administration itself responsible for revise them. Thus, this work aims to discuss the importance of monitoring the goods and actions of the public administration and introduce solutions for minimizing or remedying the problems originated from poor execution or supervision of state body acts. This study also highlights the legal and formal aspects to be applied to those in confront with manager acts. In order to reach those aims and support the discussion, a revision of the literature – specialized books, dissertations and thesis - will be performed.

Key words: Public Administration. Administrative Control. Internal Control. External control. Social Control. Control over goods and acts.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
1.1 Marco Teórico	11
1.2 Conceito de Administração Pública.....	13
1.3 Princípio da Transparência.....	14
1.4 Controle da Administração Pública	16
1.4.1 Tipos de controles da administração pública.....	17
1.4.1.1 Controle interno.....	17
1.4.1.2 Controle externo.....	18
1.4.1.3 Controle Social.....	20
CAPÍTULO II - CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.1 NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.2 O CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS	24
2.3 O CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
ANEXO 1 - COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	38

1. INTRODUÇÃO

O tema desenvolvido compreende um assunto de interesse da sociedade em geral, uma vez que analisa o princípio da transparência para a Administração Pública, tornando-a mais confiável e eficaz no sentido de atender de forma satisfatória as demandas da sociedade nos mais diversos setores, a partir do controle social sobre os bens e atos administrativos, destacadamente sob a égide da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso às informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Foi escolhido este assunto ante as manifestações conhecidas como “Jornadas de Junho”, que ocorreram em 2013, as quais alegavam a ausência de transparência nas atividades desempenhadas nos governos, seja municipal, estadual ou federal, despertando o interesse em demonstrar que é possível tornar transparente e eficaz os atos da administração pública, fazendo com que o Estado consiga cumprir seu papel principal, que é a satisfação das necessidades coletivas e a gestão eficiente da coisa pública. Versa sobre a possibilidade da Administração utilizar o controle de seus atos para que se efetive tal pretensão, que poderá se dar a partir de três formas gerais de controle: interno, exercido no âmbito do próprio órgão; externo, através de agentes que atuam fora do órgão, mas sobre atos executados pelo órgão; ou social, onde a sociedade atua como fiscal dos órgãos, que serão vistos nos itens 1.4.1.1 e seguintes.

Diante desse clamor social pela observância dos princípios constitucionais e legais na gestão dos bens e serviços público, observamos no ano de 2014 que o descontentamento da sociedade com os fatos obscuros comuns na Administração Pública brasileira, diante disso faz-se extremamente necessário a aplicação efetiva do princípio da transparência, mostrando para os cidadãos, que sofrem diretamente com as demandas do poder público, de forma clara, os atos e bens praticados por esta administração de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já prevê em seus artigos 70 e 74, a saber:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

(...)

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - 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;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 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.

Desse modo, pretende-se com o presente trabalho examinar a necessidade e a efetividade do controle da Administração Pública, utilizando-se, para tanto, de pesquisa bibliográfica sobre o tema.

CAPÍTULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 MARCO TEÓRICO

Antes de aprofundar a respeito do objeto do presente estudo, convém estabelecer um breve histórico sobre a previsão e regulamentação do direito administrativo no Brasil, que surge após o fracasso do sistema de capitânias hereditárias e a criação do governo-geral, sofrendo grande influência do direito alienígena, em especial, nas origens, do francês e italiano.

Com a aprovação do Decreto-lei n°. 200/67, que dispõe em sua ementa: “As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle”. Assim, são introduzidos os primeiros princípios, os quais descentralizavam a administração pública. Porém, a principal mudança foi trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em seu artigo 37, *caput*, apresenta os princípios constitucionais da Administração Pública, “*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.*”

Esses princípios são os alicerces da Administração Pública, haja vista ser um direito relativamente novo, os princípios auxiliam na sua compreensão e na consolidação de seus institutos, além de viabilizarem a participação popular.

Cumpra, preliminarmente, conceituar Administração Pública através da definição dada por Alexandre de Moraes (2002, p. 91) para quem:

(...) objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Tendo como adeptos deste conceito a melhor doutrina, dentre os autores que se destacam encontram-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho.

Hely Lopes Meirelles, por seu turno, conceitua a Administração Pública como todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2001). Assim, a Administração Pública não pratica atos de governo, mas executa-os, com menor ou maior autonomia funcional, de acordo com a competência do órgão e de seus agentes por meio dos atos administrativos. O autor ainda diferencia os atos típicos de governo daqueles atos praticados pela Administração Pública, advertindo que (MEIRELLES, 2001, p. 60):

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução.

Diante dos conceitos apresentados, que serão melhor explicitados no item 1.2, destacaremos o princípio da publicidade, com ênfase no ideal de transparência. Para José dos Santos Carvalho Filho, o princípio da publicidade (2007, p. 21):

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Temos, então, a obrigatoriedade de que todos os atos da administração pública devem ser divulgados oficialmente. Salvo as hipóteses previstas em lei que determinem o sigilo, a título de exemplo podemos citar o artigo 5º, X, da CF/88:

(...) são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...)

Na mesma linha, podemos citar o inciso XXXIII do mesmo artigo e o artigo 37, §3º, II, ainda da CF/88:

Art. 37. (...)

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;

(...)

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

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

Sendo assim, se os dispositivos constitucionais nos asseguram o direito às informações, então não há por que ainda ocorrer discussões e tumultos sobre a falta de transparência nos atos administrativos. Acreditamos que a resposta para esta afirmativa esteja na burocracia gerada ao tentarmos fiscalizar e controlar tais atos, uma vez que a simples publicação na imprensa oficial dos atos praticados pela administração pública não atende plenamente às necessidades da sociedade, limitando o exercício da cidadania.

Depois de apresentados os conceitos e aspectos básicos do tema em questão, percebe-se que também é importante abordarmos a necessidade de um meio mais eficaz e transparente para executarmos o controle dos atos e bens

públicos, o que não consiste em uma tarefa simples. Ressalta-se, então, a necessidade de uma boa gestão, que consiga ordenar de forma adequada os órgãos administrativos, distribuindo funções, fixando competências e capacitando seus agentes públicos para a satisfatória prestação dos serviços, não só informando a população sobre as demandas da administração, mas também alcançando seu objetivo principal, a promoção do bem comum.

1.2 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há um consenso entre os doutrinadores quando o assunto é conceituar a Administração Pública, entendem que por se tratar de termo amplo é de certa forma duvidoso, atribuindo-se à ele mais de um sentido. Diante de tal fato, usaremos os conceitos usados pela melhor doutrina para defini-lo.

Para Carvalho Filho (2007, p. 9), haverá a definição de Administração Pública em dois sentidos, no sentido objetivo, a saber:

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva. Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública, é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 9)

E no sentido subjetivo o mesmo autor conceitua:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 9)

Já a definição de Administração Pública, na visão Di Pietro (2009) pode ser entendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

Em sentido objetivo, material ou funcional, designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2009, p.50)

Ainda, segundo Di Pietro (2009), a Administração Pública também pode ser definida em sentido amplo ou em sentido restrito:

Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política. (DI PIETRO, 2009, p.50)

Nas palavras de Alexandre de Moraes, a Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos. E pode ser definida subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (2002, p.295).

Convém destacar também o sentido dado por Daft (2010, p. 06) para quem no exercício pleno de suas funções constitucionais, a Administração Pública representa quatro funções, sendo elas: *i)* planejamento; *ii)* a organização; *iii)* controle; *iv)* direção. Ao exercer uma ou mais funções, a Administração visa perseguir a eficiência e a eficácia em seus atos.

Diante dos conceitos apresentados, serão abordados no próximo item, os princípios essenciais para a prática dos atos administrativos, além daqueles trazidos pelo *caput* do art. 37 da norma constitucional.

1.3 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A Constituição da República Federativa de 1988 dispõe sobre vários princípios basilares da Administração Pública no seu Art. 5º, visando assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres do Estado. Os princípios são alicerces que sustentam o ordenamento jurídico pátrio, bem como as outras esferas não jurídicas, pois os princípios são valores, virtudes de uma sociedade. Os princípios, na definição básica de Di Pietro (2009, p. 62), “são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes”.

Aqui trataremos unicamente do Princípio da Transparência que é uma junção dos incisos XXXIII, XXXIV e LXXII todos do art. 5º e do texto contido no artigo 37, *caput*, que assim preceitua: “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 [...]” - (*grifo nosso*) todos da nossa Carta Magna.

É a publicidade um princípio facilitador do exercício do controle social da Administração Pública e abrange toda a atuação estatal, bem como a conduta interna de seus agentes. A consciência coletiva da necessidade de transparência da Administração Pública transforma o princípio da publicidade num dos principais do direito administrativo para interação do cidadão com a administração pública, permitindo que ele transite facilmente pela sua estrutura tendo a clara noção dos seus direitos e deveres.

O conceito da publicidade administrativa, segundo Carvalho Filho (2007, p. 22): “Os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos”.

O princípio da transparência é decorrente do Estado Democrático e por isso tem previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o seu objetivo é legitimar as ações praticadas pela Administração Pública levando aos administrados os fatos ocorridos no decorrer da administração podendo conhecer, de forma transparente, os fins que a administração deseja alcançar, diminuindo o distanciamento entre eles. Podemos citar aqui a inteligência do §3º do Art. 37 da Constituição Federal que trata da participação popular e do direito de representação dos cidadãos.

O princípio da transparência, embora não explícito entre os princípios da Constituição Federal, é uma norma jurídica e que tem caráter vinculante, constituindo um dever de quem esteja à frente da Administração Pública e um direito público do indivíduo e da comunidade. Considerando que os princípios são normas acrescidas de valores que devem ser observadas, pode-se afirmar que dentre as fontes do direito, esses são os mais valiosos.

Não poderíamos deixar de falar da promulgação da lei da transparência no ano de 2011, lei nº. 12527/2011, a qual determinava que o poder público deveria dar publicidade a seus atos, facilitando o acesso à informação aos cidadãos, com publicações de algumas informações por meio eletrônico e demais meios, tratando do acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do art. 216 da Constituição da República. Tem como objetivo aumentar a **transparência** na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta. Entretanto sua aplicabilidade ficou restrita, pois a referida legislação não trouxe consigo prazos para a concretização de sua normatividade. Por essa razão e no intuito de dar mais efetividade, no ano de 2012 foi promulgado o Decreto 7724/12 que veio

regulamentar a referida lei, trazendo consigo prazo para que as determinações legais fossem cumpridas.

No entanto, o Decreto em comento não abrangeu toda Administração Pública, limitou-se ao Poder Executivo Federal. Nota-se que o intuito do legislador foi de conferir mais transparência ao serviço público, já que o acesso à informação é um dever do Poder Público que deverá facilitar para que todas suas informações sejam acessíveis aos cidadãos. A transparência buscada pela lei tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar.

1.4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder, buscando garantir a legalidade e a eficiência em prol do interesse público, conforme preleciona Carvalho Filho. O controle da administração é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, devendo-se estender à toda atividade administrativa e todos seus agentes.

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro, o controle da Administração Pública é “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2009, p. 725).

E tem por finalidade “assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa” (DI PIETRO, 2010, p. 724).

Tal controle tem previsão nos princípios que norteiam o direito administrativo, não só os previstos no artigo 37 da nossa Constituição Federal mas todos, inclusive os implícitos nas normas do ordenamento jurídico brasileiro. Como também no artigo 70 da Constituição Federal:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros,

bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Desta forma, é reiterada a importância do “Princípio da Transparência” e do controle da Administração Pública, criando medidas para garantir sua eficácia. Não com o objetivo de punir os gestores, mas de estabelecer uma nova postura para a Administração Pública brasileira, incentivando a participação e confiabilidade da sociedade, que assim consegue verificar se a vontade dos administradores realmente corresponde às suas pretensões.

No entanto, precisamos entender como se dá esse controle, esse tema será abordado no item abaixo.

1.4.1 TIPOS DE CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Existem vários tipos e formas de controle da Administração Pública e a classificação pode ser quanto ao órgão que exerce, quanto à origem do controle, quanto ao momento do exercício e quanto à amplitude do controle. No entanto, neste trabalho abordaremos somente a noção de controle sobre à sua origem, a saber:

1.4.1.1 CONTROLE INTERNO

O controle interno é exercido pelo próprio órgão da administração, sobre seus agentes e atos, a ser fiscalizado dentro da sua própria estrutura, pode também ser denominado Controladoria interna ou Controle Administrativo.

Esse tipo de controle tem como objetivo aferir o que ocorre no âmbito de determinado órgão da Administração Pública atuando de modo opinativo, preventivo ou corretivo, a fim de evitar qualquer problema futuro, bem como atender os controles administrativos de uma forma geral, protegendo assim o Patrimônio Público, sempre pautado na eficiência, eficácia e economicidade. Tem sua previsão legal no artigo 74 da Constituição Federal:

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - 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;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 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.

1.4.1.2 CONTROLE EXTERNO

O controle externo é aquele exercido por Poder ou Órgão estranho à Administração Pública, e por isso depende de previsão constitucional, uma vez que é a interferência direta de um Poder sobre as atividades desenvolvidas pelo outro. Pode ser considerado controle externo, por exemplo, o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre o Poder Executivo, através das Ações de Improbidade Administrativa. Tem como finalidade fiscalizar as ações e o funcionamento da Administração Pública.

Carvalho Filho preleciona que ocorre o

“Controle externo quando órgão fiscalizador se situa em administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou, é o controle externo que dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os poderes, como o impõe o art. 2º da CF/88. Por envolver aspectos que de alguma forma atenuam a independência entre eles, esse tipo de controle está normalmente contemplado na constituição.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 811).

O controle externo está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 71:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”

O Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, sua função é apreciar e julgar administrativamente as contas dos órgãos e entidades que compete ao Poder Legislativo fiscalizar.

Seu “julgamento” baseia-se em um parecer sobre as contas do Poder Executivo - nos casos dos arts. 71, I e 75 da CF, bem como o julgamento administrativo nas hipóteses dos arts. 71, II a VI, devendo tal parecer ser julgado pelo Poder Legislativo.

O TCU é um órgão julgador administrativo, ou seja, suas decisões estão sujeitas ao julgamento do Poder Judiciário, segundo o art. 5º XXXV da CF.

O controle externo feito pelo Tribunal de Contas da União em âmbito federal será aprofundado no item 2.2.

1.4.1.3 CONTROLE SOCIAL

A previsão legal para o Controle Social está na Constituição Federal em seu artigo 1º, a saber:

Art. 1º (...).

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

E para corroborar ainda mais com o artigo citado, temos também no artigo 5º incisos XXXIII, XXXIV e LXXIII, o artigo 37 §3º e o artigo 74 §2º os quais reafirmam o direito ao Controle Social:

Art. 5º (...)

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;

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; (...)

Também se encontra no artigo 37, § 3º da Constituição Federal de 1988 o fundamento para o controle social dos atos praticados pela Administração Pública.

Art.37. (...)

§ 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.

Nesse sentido, o art.74, § 2º da Carta Cidadã de 1988 estabelece que:

Art. 74. (...)

§ 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.

Então, podemos dizer que o controle social é aquele praticado pelo povo, que efetuará o controle fiscalizando, monitorando e controlando as ações da Administração Pública, de forma coletiva ou individual. Sendo um direito fundamental do cidadão que deverá ser garantido pelo Estado.

No entanto, tal controle é relativamente novo no ordenamento jurídico pátrio uma vez que muitos dos brasileiros, principalmente os mais jovens pouco se interessavam pela participação política. Fato que ficou para trás depois das manifestações de “junho de 2013”, mas que tem previsão legal desde a reformulação da democracia nacional a partir da Constituição de 1988 e a nova mentalidade de evolução da participação popular na política.

Neste sentido, também está o entendimento dos tribunais, vejamos:

AÇÃO ORDINÁRIA - Indenização por dano moral - Lei Municipal que determinou a inclusão dos nomes de servidores públicos e seus vencimentos em portal da internet denominado "De olho nas contas" - A Administração Pública e seus servidores estão adstritos aos princípios da publicidade e da transparência - Inocorrência de violação da intimidade - Mantida a proteção da vida privada dos servidores - Transparência exigida quanto aos aspectos relativos ao exercício do cargo público, de modo a permitir o controle social da Administração Pública Sentença de procedência reformada Recurso provido. (TJ-SP, Relator: Magalhães Coelho, Data de Julgamento: 03/10/2011, 7ª Câmara de Direito Público)

O direito à informação é resguardado, com exceção a documentos qualificados como sigiloso nos termos da lei. Nesse sentido, entendeu o relator do mandado de segurança impetrado no Tribunal de Justiça de São Paulo:

MANDADO DE SEGURANÇA. Legitimidade recursal do ente público, que suporta as consequências da decisão judicial. Pretensão de acesso aos registros de pagamento de honorários advocatícios em favor do impetrado, Secretário Municipal de Economia e Finanças e advogado, para averiguação de eventual prática de tergiversação. Negativa da Administração que fere o direito constitucional à informação, pois não se

trata de documento sigiloso. Controle social da Administração Pública. Informação de interesse coletivo ou geral. Constituição Federal, artigo 5º, XXXIII. Segurança concedida para que a autoridade impetrada franqueie ao impetrante o exame dos documentos por ele referidos como ilegíveis. Recurso e reexame necessário a que se nega provimento.

(TJ-SP, Relator: Edson Ferreira, Data de Julgamento: 23/07/2014, 12ª Câmara de Direito Público)

O direito à informação é consagrado, como dito no art. 5º, inciso XXXIII, da CRFB/1988, garantindo a qualquer cidadão o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo ou geral, ressalvadas aquelas que visem garantir à segurança social e do Estado. Nesse sentido, a decisão abaixo exemplifica:

ADMINISTRATIVO. PASSAPORTE DIPLOMÁTICO. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. "Todos" - está dito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal - "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". Esse direito individual tem sua contrapartida no dever da Administração Pública de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput), dela fazendo parte o cidadão mediante o acesso "a registros administrativos e a informações sobre atos de governo" (art. 37, § 3º, inc. II). A ideia subjacente é a de que a transparência dos atos administrativos constitui o modo republicano de governo; sujeita a *res pública* à visibilidade de todos, o poder se autolimita ou é limitado pelo controle social, este uma das diretrizes que informaram a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (editada posteriormente à impetração), a saber: "Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: V - desenvolvimento do controle social da administração pública". A lei só regulamentou o que já decorria diretamente da norma constitucional, cuja eficácia é plena desde a data da promulgação da Constituição Federal. 2. O nome de quem recebe um passaporte diplomático emitido por interesse público não pode ficar escondido do público. O interesse público pertence à esfera pública e o que se faz em seu nome está sujeito ao controle social, não podendo o ato discricionário de emissão daquele documento ficar restrito ao domínio do círculo do poder. A noção de interesse público não pode ser linearmente confundida com "razões de Estado", e, no caso concreto, é incompatível com o segredo da informação. Segurança concedida.

(STJ, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 09/04/2014, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO)

CAPÍTULO II - CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública somente está abalizada a operar dentro dos limites da lei, razão pela qual todos os seus atos possuem peculiaridade de presunção de veracidade e legitimidade. Inicialmente cabe destacar que não há hierarquia nas formas de controle exercidos sobre a Administração Pública. Na verdade, o que existe é a necessidade de controle sobre a Administração haja vista o fato de feita por homens para homens e o fato do administrador ter o dever de zelar pela coisa pública, sempre pautando-se nos preceitos constitucionais.

É somente através deste controle que os donos da Administração Pública, “os cidadãos”, terão como verificar o que está ocorrendo na Administração e sem ele a “coisa pública” ficaria muito desprendida, à mercê de ilegalidades e os administradores não seriam apenas gestores da Administração Pública, mas sim, Senhores dela.

Entender o conceito dos termos “bens” e “atos” para a Administração Pública se faz estritamente necessário para a delimitação do objeto deste trabalho a fim de destacar as razões pelas quais o controle sobre eles é tão importante.

A legislação que rege os “bens públicos” é o Código Civil, nos seus artigos 98 a 103, mas para conceituar nos valeremos do artigo 98, que dispõe:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Carvalho Filho (2007, p. 965), conceitua os bens públicos como:

(...) todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.

Burlamaque (2006) por seu turno subdivide os bens públicos quanto à sua afetação em: *i)* bens de uso comum do povo ou do domínio público, sendo aqueles que não pertencem ao Estado, mas a toda coletividade, sem uma destinação específica; *ii)* bens de uso especial ou do patrimônio administrativo, como aqueles bens com uma destinação especial, porque se destinam a instrumentalizar o serviço público. São, por essa razão, indisponíveis. *iii)* bens dominiais ou patrimoniais disponíveis, que consistem em todos os bens sobre os quais a Administração Pública exerce poderes de proprietário. Diferem-se dos outros pela possibilidade de

serem utilizados para qualquer fim, dentro de uma finalidade pública, e de serem alienados.

A autora ainda classifica os bens públicos na categoria física, dividindo-os em: *i*) bens do domínio hídrico, enquadrados como as águas públicas, que compreendem as águas correntes (mar, rios, riachos, etc.), as águas dormentes (lagos, lagoas, açudes, etc.) e os potenciais de energia hidráulica; e, *ii*) bens do domínio terrestre, que compreendem o solo e o subsolo.

Para Burlamaque (2006) alguns bens públicos podem ser adquiridos através dos instrumentos comuns do Direito Privado (compra, permuta, doação ou dação em pagamento) ou compulsoriamente, através de desapropriação e adjudicação em execução de sentença, e ainda através de usucapião em favor do Poder Público. Cada uma dessas modalidades de aquisição possui forma e requisitos específicos, que a autora assim desmembra: *i*) a aquisição de bens imóveis se dá de um modo geral a aquisição onerosa de bens imóveis depende de: (a) prévia autorização legal, (b) avaliação e (c) licitação, podendo esta ser dispensada quando o bem escolhido for o único que convenha à Administração.

Os bens imóveis de uso especial e os dominiais são sujeitos à registro imobiliário. Todavia, os bens de uso comum do povo, não podem ser alienados enquanto mantiverem essa destinação.

Em relação aos bens móveis, Burlamaque (2006) estabelece que aqueles destinados ao serviço público, sua aquisição dispensa autorização legal, mas depende de: licitação, na modalidade adequada ao contrato (concorrência, tomada de preços ou convite).

Aqui devemos lembrar que os bens pertencentes às empresas públicas e de economia mista são considerados privados conforme previsão Constitucional.

Quanto à definição de atos administrativos usaremos o conceito dado por Di Pietro (2009, p. 196) que afirma ser "(...) a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário".

Diante dos conceitos apresentados, passaremos ao controle propriamente dito.

2.2 O CONTROLE SOBRE OS BENS E ATOS

Conforme visto, os Bens Públicos são de titularidade da Administração Pública e regidos pelo direito público, é isso que os distingue dos bens privados. Para a melhor compreensão, eles foram divididos em dois grupos, os bens de consumo e os bens permanentes, conforme Portaria n°. 448/2002 da Fazenda Nacional:

Art.2º. Para efeito desta Portaria, entende-se como material de consumo e material permanente:

I- Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

II- Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

Todo bem adquirido pela Administração Pública, seja permanente ou de consumo, passam a fazer parte do patrimônio público, mas somente os que são considerados permanentes recebem uma tarjeta e passam a fazer parte do inventário dos bens públicos. Utiliza-se deste inventário para fazer o controle dos bens que integram a Administração Pública.

Os bens públicos são inalienáveis, não podem ser transmitidos a ninguém; imprescritíveis, não caducam e nem podem ser usucapidos; impenhoráveis, não estão suscetíveis à satisfação do credor caso haja o inadimplemento por parte do Poder Público e não-oneráveis, não podem sofrer hipoteca.

Porém, caso haja interesse da Administração Pública, os bens públicos podem sofrer afetação ou desafetação. Nas palavras de Carvalho Filho (2007, p. 1.008):

(...) afetação é o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. Já a desafetação, por sua vez, é o inverso: fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.

Quanto aos Atos da Administração Pública, para que ocorra a efetivação do ato administrativo é necessário observar e cumprir uma série de prerrogativas, a saber: presunção de legitimidade, até que se prove o contrário são presumidos verdadeiros e legais; imperatividade, são impostos à todos independentemente da vontade; exigibilidade, são exigíveis quanto ao seu cumprimento, sob ameaça de sanção; tipicidade, uma vez que o ato tem que ser previsto previamente em lei; auto-executoriedade, a própria Administração Pública executa seus atos diretamente.

Além desses, ainda temos os requisitos formais, vejamos: o agente que executa o ato tem que ter poder legal para fazê-lo; deve ter como finalidade a preservação do interesse público; deve seguir os procedimentos especiais e formais para que seja julgado válido; deve haver motivo justificável para sua realização e ter um objeto sob o qual deverá produzir efeitos.

O controle sobre os seus bens e atos está ligado diretamente à razão de ser da Administração Pública, o poder-dever de fiscalizar é efetuado, como já visto anteriormente, por todos os Poderes, abrangendo inclusive a Administração Pública e seus agentes e a necessidade de controle deles está atada aos preceitos

fundamentais da Constituição de eficiência e plenitude na administração da coisa pública.

2.3 O CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado pelo Decreto nº. 966-A de 07 de novembro de 1890, tendo como princípios norteadores, a autonomia, a fiscalização, o julgamento, a vigilância e a energia. No entanto sua instalação ocorreu apenas em 17 de janeiro de 1893 e foi institucionalizado pela Constituição de 1891.

Mas, com o advento da Constituição de 1988, o Tribunal passa a ter sua jurisdição e competência consideravelmente ampliados, no sentido de, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas, apresentando competências constitucionais e infraconstitucionais (Anexo I).

De acordo com Supremo Tribunal Federal o “Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público” (Súmula 347, STF).

A sede do Tribunal de Contas da União é no Distrito Federal, ele é composto por nove ministros, dos quais seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo presidente da República. Em relação a estes três últimos, dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Integram, ainda, o Tribunal três auditores, nomeados pelo presidente da República, mediante concurso público, que substituem os ministros nos afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo.

Como já visto anteriormente, o Tribunal de Contas da União foi citado no artigo 71 da Constituição Federal e é um dos tipos de controle externo. É um órgão autônomo e de atuação independente. Ele recebe atribuições específicas, constitucionalmente garantidas, para assegurar o correto emprego dos recursos que compõem o erário. Analisaremos aqui o artigo 71 à luz do entendimento do STF:

Procedimento administrativo e desconsideração expansiva da personalidade jurídica. *Disregard doctrine* e reserva de jurisdição: exame da possibilidade de a administração pública, mediante ato próprio, agindo pro domo sua, desconsiderar a personalidade civil da empresa, em ordem a coibir situações configuradoras de abuso de direito ou de fraude. A competência institucional do TCU e a doutrina dos poderes implícitos. Indispensabilidade, ou não, de lei que viabilize a incidência da técnica da desconsideração da personalidade jurídica em sede administrativa. A administração pública e o princípio da legalidade: superação de paradigma teórico fundado na doutrina tradicional? O princípio da moralidade administrativa: valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, condicionante da legitimidade e da validade dos atos estatais. O advento da

Lei 12.846/2013 (art. 5º, IV, e, e art. 14), ainda em período de *vacatio legis*. Desconsideração da personalidade jurídica e o postulado da intranscendência das sanções administrativas e das medidas restritivas de direitos. Magistério da doutrina. Jurisprudência. Plausibilidade jurídica da pretensão cautelar e configuração do periculum in mora. Medida liminar deferida." (MS 32.494-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 11-11-2013, DJE de 13-11-2013.)

Em outra decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, o Ministro Joaquim Barbosa advertiu que:

O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público." (ADI 916, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 2-2-2009, Plenário, DJE de 6-3-2009.)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade apreciada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal em 2007 julgou-se que:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 92, XXX, e art. 122 da Constituição do Estado do Pará, com redação conferida pela Emenda 15/1999, de 3-8-1999. Competência exclusiva da Assembleia Legislativa para julgar anualmente as contas do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Prestação de contas pelo Tribunal de Justiça paraense à Assembleia Legislativa no prazo de sessenta dias contados da abertura da sessão legislativa. Alegação de violação do disposto nos art. 71, I e II, e 75, da CB. Inocorrência. A CB de 1988, ao tratar de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU. A função fiscalizadora do TCU não é inovação do texto constitucional atual. Função técnica de auditoria financeira e orçamentária. Questões análogas à contida nestes autos foram anteriormente examinadas por esta Corte no julgamento da Rp 1.021 e da Rp 1.179. 'Não obstante o relevante papel do tribunal de contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo, aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar' (Rp 1.021, Rel. Min. Djaci Falcão, julgamento em 25-4-1984). Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." (ADI 2.597, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 4-8-2004, Plenário, DJ de 17-8-2007.)

A jurisprudência da Suprema Corte brasileira cristalizou o entendimento de que:

(...) o TCU é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança apenas quando o ato impugnado estiver revestido de caráter impositivo. Nesse sentido o MS 24.001, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 20-5-2002. A especificação da autoridade coatora na petição inicial há de ser feita em função do órgão do TCU que tenha proferido a decisão impugnada no *mandamus*. Tanto o presidente daquela Corte de Contas quanto os das respectivas Câmaras podem figurar como autoridades coatoras. O Supremo, no entanto, não faz essa distinção, conhecendo dos mandados de segurança impetrados contra o presidente do TCU (MS 23.919, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 20-6-2003), contra os presidentes

de suas Câmaras (MS 25.090, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 1º-4-2005 e MS 24.381, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 13-5-2004) ou, simplesmente, contra o TCU (MS 23.596, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 18-5-2001). O ato emanado do TCU deve impor diretamente determinada conduta ao órgão público, configurando a coação impugnável pelo writ. Em se tratando de mandado de segurança de caráter preventivo, a concessão da ordem pressupõe a existência de efetiva ameaça a direito, ameaça que decorra de atos concretos da autoridade pública (MS 25.009, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 24-11-2004)." (MS 26.381-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2007, Plenário, DJ de 10-8-2007.)

No ano de 2004, o Ministro Marco Aurélio proferiu a decisão que *"Surge harmônico com a CF diploma revelador do controle pelo Legislativo das contas dos órgãos que o auxiliam, ou seja, dos tribunais de contas."* (ADI 1.175, Rel. p/ ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 4-8-2004, Plenário, DJ de 19-12-2006.)

No Mandado de Segurança nº. 24.510, o plenário decidiu que:

(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR." (MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 19-11-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004.)

A respeito dos Tribunais de Contas estaduais, a posição da Suprema Corte é no sentido de que:

Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das mesas diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do art. 71 da CF. (ADI 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1º-8-2001, Plenário, DJ de 14-9-2001.)

O Plenário do STF, no julgamento do MS 25.092, firmou o entendimento de que as sociedades de economia mista e as empresas públicas estão sujeitas à fiscalização do TCU.

Ao TCU compete 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 (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. (MS 25.092, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 10-11-2005, Plenário, DJ de 17-3-2006.) No mesmo sentido: RE 356.209-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 1º-3-2011, Segunda Turma, DJE de 25-3-2011; MS 26.117, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-5-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.

Nessa mesma linha:

A circunstância de a sociedade de economia mista não ter sido criada por lei não afasta a competência do Tribunal de Contas. São sociedades de economia mista, inclusive para os efeitos do art. 37, XIX, da CB/1988, aquelas – anônimas ou não – sob o controle da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios, independentemente da circunstância de terem sido criadas por lei. Precedente (...). (MS 26.117, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-5-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.)

Ao apreciar o inciso III, do art. 71 da Constituição Federal, o Supremo posicionou-se no sentido de:

Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes. Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.” (MS 24.781, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-3-2011, Plenário, DJE de 9-6-2011.) No mesmo sentido: MS 27.699-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 21-8-2012, Primeira Turma, DJE de 4-9-2012; MS 30.680, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 22-5-2012, Primeira Turma, DJE de 18-6-2012; MS 28.255, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 20-3-2012, Segunda Turma, DJE de 2-4-2012; MS 26.053-ED-segundos, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 14-4-2011, Plenário, DJE de 23-5-2011; MS 25.697, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-2-2010,

Plenário, DJE de 12-3-2010; Vide: MS 27.746-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 12-6-2012, Primeira Turma, DJE de 6-9-2012; MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-12-2007, Plenário, DJE de 22-2-2008.

Em relação aos atos administrativos, no que concerne ao registro de aposentadoria, de acordo com a jurisprudência do Supremo, ao TCU compete:

Envolvendo a espécie, considerados atos administrativos em geral, o registro de aposentadoria, descabe cogitar de situação constituída a atrair o disposto no art. 54 da Lei 9.784/1999, no que fixa prazo decadencial para a administração pública rever atos praticados. (...) Versando o processo administrativo submetido ao Tribunal de Contas alteração do registro de aposentadoria para aditar-se aos proventos certa parcela, mostra-se dispensável a observância do contraditório." (MS 25.525, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17-2-2010, Plenário, DJE de 19-3-2010.) No mesmo sentido: MS 30.916, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-5-2012, Primeira Turma, DJE de 8-6-2012.

No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia decidiu:

Mandado de segurança. TCU. (...) Determinação de retorno do impetrante à atividade para completar o tempo necessário para aposentadoria com proventos integrais, ou sua permanência, na condição de aposentado, com proventos proporcionais. Legalidade do cômputo do prazo de aluno-aprendiz em escola técnica para aposentadoria do impetrante (...). Segurança concedida. (MS 27.185, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-2-2010, Plenário, DJE de 12-3-2010.) No mesmo sentido: MS 28.399-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-2012, Segunda Turma, DJE de 5-6-2012.

Já em decisões apreciando o inciso IV, o STF assim se posicionou:

Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna, que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais. (MS 24.312, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-2-2003, Plenário, DJ de 19-12-2003.)

No RE nº 190.985, o Supremo Tribunal Federal decidiu em relação ao poder coercitivo das decisões do TCU que:

Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos tribunais de contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a

tanto, ampla defesa e o devido processo legal. (RE 190.985, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 14-2-1996, Plenário, DJ de 24-8-2001.)

Quanto à legitimidade passiva, em sede de Mandado de Segurança, o STF posiciona no sentido de que:

O TCU é parte legítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança, quando sua decisão está revestida de caráter impositivo. (MS 21.548, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 4-2-1999, Plenário, DJ de 25-6-1999.)

E ainda:

Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da presidência ao presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. (MS 22.643, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 6-8-1998, Plenário, DJ de 4-12-1998.)

Diante dos julgados apresentados até aqui, resta claro a importância do TCU para o Controle da Administração Pública, somado ao controle social podemos dizer que são as mais importantes formas de controle e por isso não poderíamos deixar de abordar neste trabalho.

Ainda analisando o inciso IX, do Art. 71 e o nepotismo cruzado, o STF decidiu:

Nepotismo cruzado. (...) Reconhecida a competência do TCU para a verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante, nos termos dos arts. 71, VIII e IX, da CF. Procedimento instaurado no TCU a partir de encaminhamento de autos de procedimento administrativo concluído pelo MPF no Estado do Espírito Santo. (...) A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade. (MS 24.020, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-3-2012, Segunda Turma, DJE de 13-6-2012.)

De acordo com a jurisprudência do STF, o TCU tem atribuição constitucional para determinar que a autoridade administrativa que expediu o ato ilegal promova a anulação do mesmo.

O TCU, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou". (MS 23.550, Rel. p/ o ac. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 31-10-2001.) No mesmo sentido: MS 26.000, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 16-10-2012, Primeira Turma, DJE de 14-11-2012.

Em outra decisão, o STF considerou que, observando o princípio da simetria constitucional e a regra prescrita no § 1º, do art. 71.

Constituição do Estado do Tocantins. EC 16/2006, que (...) atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e os eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, XXVIII, e art. 33, IX e § 1º). A CF é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do TCU são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. (...) A CF dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/1988). (ADI 3.715-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-5-2006, Plenário, DJ de 25-8-2006.)

Tendo em vista, o disposto no § 3º do art. 71, o STF assim entende que:

O Estado-Membro não tem legitimidade para promover execução judicial para cobrança de multa imposta por tribunal de contas estadual à autoridade municipal, uma vez que a titularidade do crédito é do próprio ente público prejudicado, a quem compete a cobrança, por meio de seus representantes judiciais. Com base nessa orientação, a Primeira Turma negou provimento a agravo regimental em recurso extraordinário, no qual se discutia a legitimidade ad causam de município para execução de multa que lhe fora aplicada. O min. Dias Toffoli destacou que, na omissão da municipalidade nessa execução, o Ministério Público poderia atuar. (RE 580.943 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 18-6-2013, Primeira Turma, Informativo 711.)

Por fim, o art. 71 em seu § 4º foi interpretado pela Suprema Corte brasileira na ADI nº. 687, com julgamento em 1995 que a:

Legitimidade da competência da Assembleia Legislativa para julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado. Reveste-se de plena legitimidade constitucional a norma inscrita na Carta Política do Estado-membro que atribui à Assembleia Legislativa competência para efetuar, em sede de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, o controle externo das contas do respectivo Tribunal de Contas. Doutrina. Precedentes. O Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor ao Legislativo a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo. Precedente. (ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-2-1995, Plenário, DJ de 10-2-2006.)

A competência para atuar do TCU é bastante ampla, alcançando não só os órgãos e entidades públicas, mas toda e qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize recursos públicos estão obrigados a prestar contas. Ele realiza fiscalização

por meio de auditorias e inspeções na execução de obras aprovadas e constantes do orçamento elaborado pelo Congresso Nacional e elabora relatório apontando aquelas em que há irregularidades graves.

O TCU, ao verificar a ilegalidade de atos, assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. E se não for atendido, poderá sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

A natureza das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União são próprias, constitucionalmente estabelecidas. As competências, ou atribuições, que lhe são conferidas para exercer o controle externo não se confunde com a natureza dos outros controles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu no Poder Público uma inquietude consistente e evolutiva com o objetivo de prestar contas à sociedade sobre os feitos da Administração Pública, tendo como causa o desejo da sociedade e as imposições da lei.

Considerando a proposta deste trabalho, que foi tratar da necessidade de controle da Administração Pública, podemos concluir que o controle adquire um papel de destaque na administração, pois impõe limites e orienta o governo na aplicação dos recursos de maneira mais sensata. Se levarmos em conta que a legislação e a sociedade atual vem cobrando da Administração Pública uma condução mais eficaz e transparente, entenderemos o porquê é tão importante conhecer as formas pelas quais podemos controlar seus atos e a necessidade de que todas essas formas de controle da Administração Pública funcionem, não sozinhas mas em conjunto para termos cada dia mais a obediência aos princípios impostos por nossa Constituição e assim uma Administração Pública voltada para o bem comum.

É evidente que a Administração Pública tem que sempre ser regida pelos princípios constitucionais, ficando todas as pessoas que a ela estão ligadas sujeitas ao controle administrativo, quando da tomada de decisões e atividades administrativas desenvolvidas no âmbito público.

O que ainda precisamos mudar é a questão do interesse público e de uma maior utilização do controle social a fim de que a Administração Pública se torne mais ética, tenha maior eficiência e atue sempre pautada nos princípios democráticos, o que, como dito, já vem ocorrendo. Os cidadãos estão mais conscientes de que a Administração Pública é fator indispensável e que está fadada a realização social, mas que para que atue de forma plena e eficaz, necessita do interesse da sociedade e é isso que a população foi pedir quando foi para as ruas reivindicar mudanças. O controle social é um forte instrumento democrático, pois ele aproxima a população do processo de execução do Poder Público. O Estado deve promover uma verdadeira ampliação do contato com a sociedade civil, adotando princípios de descentralização das decisões, aproximando-se cada vez mais dos cidadãos.

Com o advento da internet a sociedade passou a requerer um número maior de informações do Poder Público, superando a ideia de que o cidadão é mero expectador dos atos da Administração Pública e passando a coadjuvante deste processo todo, passando a ser mais consciente da sua influência nas políticas públicas e da necessidade da sua atuação na fiscalização da aplicação das verbas públicas em benefícios à sociedade.

A rapidez atual com as informações giram no mundo digital em conjunto com o controle social podem trazer grandes contribuições para a Administração Pública, tornando os cidadãos cada vez mais atuantes nas políticas governamentais e facilitando o exercício da cidadania.

O controle deve coibir a prática de atos viciados por desvios de finalidade, advindos de abusos praticados pela Administração Pública, de forma a tornar viável um constante aprimoramento do exercício da decência administrativa, em proveito do bem comum.

Tratamos aqui portanto dos mecanismos utilizados para efetivar o poder de fiscalização das atividades em qualquer das esferas do Poder. É necessário, no entanto, que o controle seja cada vez mais persuasivo e posto em prática haja vista que sua finalidade é infinitamente apropriada, buscando sempre alcançar as finalidades a que se propõe, pois não há mais espaço para uma administração que destoe dos fins sociais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURLAMAQUE, Cynthia Alvez. Direito Administrativo e o domínio público. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1447>. Acesso em: 5 dez. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUSA, António Francisco de. **Direito administrativo**. Lisboa: Prefácio, 2009.

Fontes de órgãos governamentais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Código Civil brasileiro. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_448_2002.pdf. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=860>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/129319005/apelacao-apl-40005902220138260302-sp-4000590-2220138260302>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17902396/285945020098260053-sp>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25062983/mandado-de-seguranca-ms-16179-df-2011-0039334-8-stj>. Acesso em: 29 nov. 2014.

ANEXO 1 - COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Atribuição	Fundamentação Legal
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	
1 Apreciar as contas anuais do presidente da República.	Art. 71, inciso I
2 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	Art. 33, §2º e art. 71, inciso I
3 Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	Art. 71, inciso III
4 Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	Art. 71, inciso IV
5 Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	Art. 71, inciso V
6 Fiscalizar as aplicações dos recursos da União repassados aos estados, ao Distrito Federal e a municípios.	Art. 71, inciso VI
7 Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	Art. 71, inciso VII
8 Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	Art. 71, inciso VIII e XI
9 Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	Art. 71, inciso X
10 Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	Art. 72, §1º
11 Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	Art. 74, §2º
12 Fixar coeficientes dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	Art. 161, parágrafo único
COMPETÊNCIAS INFRA-CONSTITUCIONAIS	
1 Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei 8.443/92
2 Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório.	Lei 8.443/92
3 Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei 8.730/93
4 Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei 9.452/97
5 Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização.	Lei 9.491/97
6 Criar e manter homepage para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei 9.755/98
7 Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar 101/2000
8 Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.	Lei 10.028/2000
9 Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros.	Lei 10.264/2001
10 Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na Lei Complementar 101/2000.	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III.

11 Enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.	Lei 10.266/2001
12 Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes a indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do orçamento.	Lei 10.266/2001, art. 83, §8º.

Fonte: www.tcu.gov.br.