

CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

R. P. D. JESUS¹, M. A. R. PAJEU², D. A. GEMELLI³

¹Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA e membro do GEDA. E-mail: rpiresjesus@hotmail.com

²Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA e membro do GEDA. E-mail: maiely_21@hotmail.com

³Docente do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, Doutora em Direito Público, Coordenadora do grupo de estudos GEDA.

XV Jornada de Iniciação Científica do CEULP/ULBRA

RESUMO: O presente trabalho objetiva analisar os mecanismos utilizados para o controle dos atos da Administração Pública, focando principalmente no controle externo, função atualmente exercida pelo Legislativo e pelo órgão próprio de controle externo, os Tribunais de Contas, com competência definida na Constituição Federal de 1988. Serão abordados ainda a definição de controle externo, sua finalidade e os meios pelos quais esse controle é exercido. Será realizada uma análise sobre a atuação dos Tribunais de Contas como instrumentos de controle e agentes fiscalizadores, delimitada na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins-TCE/TO, bem como a atuação da sociedade, por meio do controle social.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo; tribunais de contas; controle social.

INTRODUÇÃO: A pesquisa tem o intuito de ressaltar a importância do controle externo, com foco no controle exercido pelas Cortes de Contas, por meio de uma análise primária das competências do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins-TCE/TO e, por fim, traçando um paralelo entre o controle externo e a importância do controle social nesse âmbito.

MATERIAL E MÉTODOS: Para esse trabalho foi empregado o levantamento bibliográfico. Fundamentando-se em estudos nas doutrinas de direito administrativo, busca em sites oficiais, dissertação relacionada ao tema, Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do TCE/TO) e no Regimento Interno do TCE/TO, buscaremos chegar aos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO: O Dicionário Online Michaelis conceitua controle como o ato de dirigir qualquer serviço, fiscalizando-o e orientando-o do modo mais conveniente; aparelho que regula o mecanismo de certas máquinas; comando. Nisto, podemos compreender a Administração Pública como sendo o aparelho fiscalizador/regulador dos atos administrativos, com competências distintas. CASTRO (2008) define controlar o poder como uma forma de estabelecer um marco aos gestores públicos, “é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada”. A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre controle interno e externo – na Administração Pública, nos artigos 31; 49, V, IX e X; 50; 51, II e 70 a 75. Por ordem constitucional o controle interno deve ser exercido pelo próprio órgão, e o controle externo fica a cargo dos do Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (da União, dos Estados, dos Municípios, quando houver). Como já demonstrado, nosso alvo será fazer uma análise do controle externo em consonância com o controle social, que é de competência do povo e das instituições definidas em lei. Marçal Justen Filho (2012), importante doutrinador de direito administrativo, define controle externo como:

“o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto.”

Destarte, esse controle objetiva buscar uma regularidade e transparência nas atividades administrativas do Poder Público, com o fim de prevenir e reprimir desvios e atos que não condizem com os princípios que norteiam a Administração Pública. Essa função reguladora é atribuída a órgão autônomo e

independente da Administração, ou seja, é exercido por órgão diferente daquele que está sendo fiscalizado, na busca de uma conformidade de seus atos com o que dispõe a lei. Já o controle externo subdivide-se em controle parlamentar direto, controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional. O controle parlamentar direto é exercido pelo Legislativo, sendo de competência do Senado e da Câmara dos Deputados, na esfera federal; da Assembleia Legislativa, na esfera estadual; e pelas Câmaras de Vereadores, nos municípios. O controle jurisdicional é aquele realizado pelo Poder Judiciário, que se utilizará dos remédios constitucionais para efetivar essa atividade. Em seu art. 70 a Carta Magna dispõe que compete ao Congresso Nacional, mediante controle externo, 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. Adiante, no art. 71, estabelece que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso no desempenhar desse papel. A Constituição Estadual, baseada na normativa constitucional, delega à Assembleia Legislativa e às Câmaras Municipais, mediante controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e de suas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Esse controle deve ser exercido com a ajuda do Tribunal de Contas do Estado (§ 1º). Malafaia (2011) concorda que para alcançar uma administração pública eficiente é necessário que os Tribunais de Contas identifiquem e reprimam os atos praticados em dissonância do interesse público, sendo fundamental a participação do povo, que deve contribuir por meio do controle social. Para Marçal Justen Filho (2010) o controle externo “não significa a supressão da separação de Poderes nem importa a redução da autonomia no exercício de competências próprias. É vedado que, a pretexto de exercitar controle-fiscalização, um órgão pretenda assumir o exercício de competências reservadas a outrem pela Constituição ou pela lei”. No estado de Tocantins, o controle externo fica a cargo do TCE/TO, criado pela Lei nº 01/89, de 23 de janeiro de 1989 e instalado em 5 de maio do mesmo ano, no município de Miracema do Tocantins, – atualmente, o TCE/TO está instalado na capital do estado, Palmas - tendo como missão “garantir o efetivo Controle Externo, por meio de um sistema de fiscalização, orientação e avaliação dos resultados da gestão e das políticas públicas, em benefício da sociedade”. Por meio de seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa nº 002/02, de 04 de dezembro de 2002, estabeleceu normas específicas para um efetivo exercício do controle externo. Conforme o artigo 7º do RITCE/TO, “o controle externo tem por escopo a vigilância e orientação prévias e correções posteriores de atos, decisões e atividades materiais da administração, tendo em vista o cumprimento dos princípios constitucionais e administrativos.” O TCE/TO utiliza-se de instrumentos para o exercício de suas atividades judicante, consultiva, verificadora, inspeccional, fiscalizatória, informativa, coercitiva, reformatória, suspensiva, declaratória e auditorial (art. 5º, RITCE/TO). Por meio de auditorias, inspeções, emissão de parecer prévio, julgamento das contas de ordenadores de despesa, análise de convênios firmados entre entes administrativos e particulares, denúncias, apreciação de representações, e etc, o TCE/TO cumpre com o seu papel perante a sociedade. Nesse contexto, apresenta-se um Tribunal de Contas que desempenha seu papel junto à comunidade. Referente ao controle social, CASTRO (2008, p. 136) afirma que “controle social é instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática”. Nesse controle, temos a comunidade exercendo seu papel fiscalizador junto aos órgãos competentes pela realização do controle da gestão pública, inclusive os Tribunais de Contas. A Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único, firma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Adiante, no § 2º do art. 74 dispõe que “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. Nota-se que não cabe apenas ao cidadão a fiscalização da máquina pública. Essa faculdade também é estendida às organizações que representam certos grupos sociais. É notória a preocupação que o legislador demonstra ao assegurar esses direitos, devendo a sociedade auxiliar nessa fiscalização para que assim, possamos alcançar patamares de probidade na Administração Pública. Para tanto, os Tribunais de Contas criaram dispositivos para que os cidadãos possam atuar em parceria, visando uma gestão eficiente e com resultados positivos e significativos para a sociedade. Como exemplo da atuação da sociedade junto aos Tribunais de Contas, temos as ouvidorias que, com seriedade e eficiência

aproximam o relacionamento entre a sociedade e as Cortes de Contas, sempre com alvo na qualidade, eficiência e efetividade social desse conjunto. A ouvidoria é um instrumento por meio do qual o indivíduo por denunciar irregularidades, reclamar, criticar, elogiar, sugerir ou solicitar informações, sendo um canal de comunicação entre a coletividade e os órgãos responsáveis pelo controle da atividade administrativa.

CONCLUSÃO: Dessa forma, partindo-se da premissa que o controle externo é exercido por órgãos independentes e autônomos juntamente com o Poder Legislativo, considera-se de importância decisiva a ação destes órgãos na proteção dos direitos e garantias fundamentais, em especial a observância da existência real de políticas públicas voltadas aos cidadãos, pois uma vez que o interesse público é indisponível, faz-se preciso o controle desses atos. Importante frisar ainda os princípios constitucionais previstos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios estes que devem guiar os administradores do bem público em suas ações, pois são essenciais na construção de um Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui-se que o eficaz desempenho dos Tribunais de Contas, por meio do controle externo, juntamente com a diligente manifestação da sociedade, através do controle social, trazem benefícios a todos, visto que competente gestão da *res publica* refletirá no desenvolvimento da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**:promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 1º set. 2015.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CONTROLE. In: DICIONÁRIO online Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=controle>>. Acesso em 1º set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MALAFAIA, Fernando César Benevuto. **Controle Social e controle externo podem interagir? Avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. Rio de Janeiro, 2011. 112 f. Dissertação (mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1>> Acesso em 29 ago. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo, organizador. Sociedade democrática, direito público e controle externo Brasília: **Tribunal de Contas da União**, 2006. 534 p. Disponível em:<<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058148.PDF>>. Acesso em 1º set. 2015.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. Palmas: Assembléia Legislativa, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70431>>. Acesso em 1º set. 2015.

_____. Tribunal de Contas. **Regimento interno Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**. Palmas, 2003. Disponível em: <www.tce.to.gov.br/.../regimentoInterno/Regimento_Texto_Integral.pdf>. Acesso em 1º set. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf> Acesso em 1º set. 2015.