

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988****EXTERNAL CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE
FEDERAL CONSTITUTION OF 1988****CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988**

Jair Teixeira dos Reis¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo destacar o papel desempenhado pelas Cortes de Contas no estado brasileiro a partir da novel Carta de 1988, na atribuição de exercer o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; apontar irregularidades e propor métodos adequados de aplicação da receita pública. Mereceu, também, análise o controle interno exercido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o controle social, o controle parlamentar e o controle judicial ou judiciário. Optou-se por um estudo que teve como base uma estratégia qualitativa de pesquisa. Orientada numa pesquisa bibliográfica, consignada em obras contemporâneas, em sua grande maioria, de autores nacionais. Além, de uma análise da legislação vigente, considerando o contexto histórico, que representa alguns dos marcos normativos do controle da administração pública no Brasil.

Palavras-chave: Controle Interno. Controle Externo. Controle Social. Controle Administrativo.

Abstract: This article aims to highlight the role played by the court of accounts in the Brazilian state from the novel Charter of 1988, in the attribution of exercising external control and accounting, financial, budgetary, operational and patrimonial oversight; point out irregularities and propose appropriate methods of applying public revenue. The internal control exercised by the Ministry of Transparency and Controllershship of the Union, social control, parliamentary control and judicial or judicial control was also merited.

Keywords: Internal Control. External Control. Social Control. Administrative Control.

¹ Professor do Mestrado Profissional em Gestão Pública na UFES. Mestre em Educação pela Universidad Internacional Iberoamericana. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Bacharel em Direito pela Unimontes. Auditor Fiscal do Trabalho no Espírito Santo. E-mail: jairteixeirareis@bol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Etimologicamente, o vocábulo "controle" encontra muitas definições, a exemplo da que se lê nos Dicionários, como "vigilância e verificação administrativa. Fiscalização financeira. Ato ou poder de dominar, regular, guiar ou restringir"² ou "fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas"³.

Por controle devem ser entendidos os atos de fiscalização e correção e as medidas repressivas que possam levar à extinção ou regularização dos atos praticados pela Administração Pública⁴, incluindo os da Administração Indireta.

Conforme Rocha⁵, atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

Assim, o Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a Administração Pública.

Ensina-nos, ainda, Rocha⁶, que o Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas, e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, defendendo tanto a própria Administração Pública, como os direitos e garantias coletivos.

²AULETE, Caldas. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Delta, 3ª Edição Brasileira, Volume II, 1978.

³FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2ª edição revista e aumentada, 1986.

⁴ Todos os Poderes, quando desempenham a função administrativa, suportam as modalidades de controle, incidentes sobre esta forma de atuação do Estado.

⁵ ROCHA, C. Alexandre Amorim. *O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consulta_Publica/agencia_nacion.htm>.

Acessado em: 04 jun.2018.

⁶ Ibidem.

Existem várias modalidades de controle que, dentre eles, destacamos o Controle Administrativo, o Parlamentar e o Judicial ou Judiciário.

O Controle Administrativo reflete na modalidade de controle exercida pela própria Administração Pública, no âmbito de cada Poder. Neste sentido, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quando no exercício da função administrativa do estado, deverão desenvolver um sistema de controle sobre suas atividades. O Controle Administrativo é espécie de controle interno, pois não há, em seu exercício, interferência de um poder sobre o outro. Este controle busca enfrentar questões relacionadas ao mérito⁷ (oportunidade e conveniência) e à legalidade dos atos da Administração.

Para Jardim⁸, os sistemas de controle são dois: o interno e o externo. O primeiro tem lugar no interior dos três Poderes e nas demais entidades atreladas ao orçamento público, enquanto o segundo se opera no Parlamento com o suporte técnico dos Tribunais de Contas.

Ambos consistem na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas constitucionais, bem como das entidades da Administração direta e indireta, observando-se que essa auditoria se realiza no interior de cada Poder.

Assim, são dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal: a) o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, e b) o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos tribunais ou cortes de contas.

2. CONTROLE INTERNO

Pode-se definir Controle Interno como – todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus

⁷A Administração Pública pode reavaliar critérios de conveniência e oportunidade, modificando seus atos e contratos ou promovendo sua extinção de forma unilateral, através da Revogação e da rescisão. O controle de mérito vai incidir sobre atos e contratos válidos, pois foram praticados ou celebrados de acordo com a lei, mas que recomendam uma nova avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade que justificaram a sua prática. Em síntese, o controle de mérito realizado pela Administração Pública acarreta a extinção do ato administrativo pela revogação, e do contrato administrativo, pela rescisão.

⁸ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique⁹.

O controle interno encontra fundamento no art. 74 da CRFB, o qual determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração;
- c) exercer o controle das operações de crédito;
- d) apoiar o controle externo.

O Controle Interno será prévio, concomitante e subsequente ou posterior, em relação à legalidade dos atos praticados. Dependendo da situação, poderá a legislação estabelecer sobre quais atos será realizado controle prévio. O controle concomitante ocorre durante a realização da despesa e o subsequente ou a *posteriori* permite saber, exatamente, a que se destinou a despesa e seu respectivo fundamento legal, conforme arts. 76 a 80, da Lei nº 4.320/64:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

No Brasil, prevaleceu, até recentemente, o sistema centralizado vinculado ao Ministério da Fazenda. Os Decretos da Presidência da República nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, e 4.177¹⁰, de 28 de março de 2002¹¹, porém, alteraram este quadro profundamente: o primeiro decreto transferiu a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para a estrutura da Casa Civil da Presidência da República; o último, para a Corregedoria-Geral da União¹².

Conforme art. 66 da Lei nº 13.502/2017, constituem área de competência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União:

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

II - decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, com indicação das providências cabíveis;

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;

IV - acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;

V - realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, e proposição de providências ou a correção de falhas;

VI - efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, da apuração imediata e regular dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;

VII - requisição de dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;

¹⁰ Art. 1º Ficam transferidas da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e a Comissão de Coordenação de Controle Interno.

¹¹ Art. 1º Ficam transferidas da estrutura da Casa Civil da Presidência da República para a da Corregedoria-Geral da União a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno.

Art. 8º Revoga-se o Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, e o inciso II do art. 2º do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002.

¹² A Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, em seu art. Art. 3º cria:

I – o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU;

VIII - requisição a órgão ou entidade da administração pública federal de informações e documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;

IX - requisição a órgãos ou entidades da administração pública federal de servidores ou empregados necessários à constituição de comissões, incluídas as que são objeto do disposto no inciso III deste artigo, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;

X - proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;

XI - recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; e

XII - execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo federal.

A implementação da transparência permitiu à sociedade um acompanhamento mais efetivo da utilização dos recursos públicos por parte dos gestores da administração direta e indireta.

3. CONTROLE EXTERNO

O controle externo, por sua vez, é “por excelência, um controle político de legalidade¹³ contábil e financeira”¹⁴, destinando-se a comprovar: a) a probidade dos atos da administração; b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; c) a fiel execução do orçamento. O Poder Legislativo exercita esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (p. ex., a autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos), ou indiretamente, por meio das cortes de contas (*i.e.*, órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária).

¹³ No Controle de Legalidade será verificada a compatibilidade da atuação da Administração Pública com a Lei. Pois, a legalidade é princípio expresso na Carta Constitucional, vinculando toda a atividade administrativa do Estado.

¹⁴MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

Ainda, conforme Meirelles¹⁵, Controle Externo, é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V).

De acordo com os artigos 81 e 82 da Lei n° 4.320/64, o Controle Externo se processa:

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Em síntese, o Controle Interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura.

O Controle Interno é um controle pleno, de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência conforme Súmula n° 473 do STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial¹⁶.

Por outro lado, diz Controle Externo aquele exercido por um Poder sobre os atos e contratos administrativos praticados por outro Poder.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

¹⁶Art. 80 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - A administração pública tem o dever de anular os próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, bem como a faculdade de revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados neste caso os direitos adquiridos, além de observado, em qualquer circunstância, o devido processo legal.

O Controle Externo visa comprovar a probidade da Administração e a regularização do emprego dos bens e dinheiros públicos, sendo um controle político de legalidade contábil e financeira.

São exemplos de situações de Controle Externo: a) a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V); b) a anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial; c) o julgamento anual pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República e a apreciação dos relatórios, por ele apresentados, sobre a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX); e d) a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas sobre as despesas realizadas pelo Poder Executivo em nível, Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

4. MODALIDADES DE CONTROLE

Podemos inferir as seguintes modalidades de Controle em âmbito geral: a) Controle da Legalidade: Verifica a conformidade do ato com a lei; b) Controle de Mérito: Avalia a conveniência e oportunidade do ato praticado; c) Controle de Gestão: Avalia o desempenho da Administração.

Já em função do Poder, órgão ou autoridade que o exercita, o controle pode ser: a) Administrativo (interna *corporis*); b) Parlamentar (externa *corporis*); c) Judicial (corolário do monopólio à Jurisdição).

Consoante ensinamentos de Oliveira¹⁷, considera-se como controle parlamentar aquele exercido por órgãos do Poder Legislativo, incidindo sobre a atividade administrativa desenvolvida por outro poder. A Constituição atribui este poder a função de controle e fiscalização sobre toda a atividade que envolver a aplicação de recursos públicos. Nesse sentido, vale a pena destacar a atuação dos Tribunais de Contas na sua atividade de auxílio do Poder Legislativo.

Neste diapasão, o Controle Parlamentar é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre os atos do Poder Executivo, dividindo-se em dois grandes ramos: Político – visando a garantia dos interesses

¹⁷ OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

superiores do Estado e da comunidade; Técnico – voltado essencialmente para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.

Enquanto o Controle Político é realizado pelo Poder Legislativo com exclusividade, o Controle Técnico é exercido com auxílio do Tribunal de Contas.

A fiscalização Financeira diz respeito ao ingresso e à saída de dinheiro. A Orçamentária incide sobre a correta aplicação da lei orçamentária, ou seja, as verbas apenas podem ter a destinação prevista no texto da lei especial devidamente aprovada. A fiscalização Contábil, através da contabilidade, em verdade é técnica que instrumentaliza o controle. Assim, a contabilidade financeira tem por objeto registrar sistematicamente as transações a que dá lugar a execução do orçamento. A Patrimonial significa e diz respeito à própria execução do orçamento, pois, o patrimônio compõe-se dos bens pertencentes ao Estado, sejam eles de cunho econômico ou não. As alterações patrimoniais devem ser fiscalizadas pelas autoridades públicas em benefício da preservação dos bens que integram o patrimônio público. A referência à fiscalização Operacional diz respeito à obediência aos meios legais de liberação de verbas ou de sua arrecadação. A operacionalidade significa que deve haver rigoroso controle sobre as formas de procedimento da despesa, atendendo-se ao atingimento dos objetivos traçados¹⁸.

O Controle Judicial efetuado pelo Poder Judiciário exerce o controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos praticados pelos demais poderes. Outrossim, na hipótese de provocação de eventual interessado, deve o Magistrado manifestar-se sobre a legalidade dos atos da Administração Pública, verificando a sua compatibilidade com a lei e demais atos normativos, pois a Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Judiciário a função de decidir conflitos de interesse, definindo como a lei será aplicada em um determinado caso concreto.

O Poder Judiciário analisa a legalidade dos atos da Administração Pública, não sendo possível o controle judicial do mérito da atividade administrativa do Estado. Entenda-se por mérito o uso correto da discricionariedade administrativa (conveniência e oportunidade).

¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

O art. 74, §, 2º da Lei Maior de 1988 prescreve a existência do Controle Social nos seguintes termos:

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

§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.

Assim, o Controle Social mereceu do legislador constituinte uma importância salutar que poderá ser ampliada pelos demais sistemas de controles vigentes.

5. AMPLITUDE DOS SISTEMAS DE CONTROLE

A análise dos arts. 70 e 71 da Carta Constitucional revela ter havido um profundo alargamento do controle efetuado pelos Tribunais de Contas. Tradicionalmente limitava-se ele a ser um controle de Legalidade, é dizer, aferia-se a conformidade do ato praticado com o disposto na lei. Podia ser chamado mesmo de um controle jurídico formal, que não levava em conta outros aspectos do ato controlado senão o da sua adequação ao disposto na lei. Esta modalidade fiscalizatória não deixou de existir. Acontece, entretanto, que há, ao lado dela, um controle de Legitimidade¹⁹ e de Economicidade.

Todos os governos sempre se apresentaram como legítimos por se instituírem como aptos pela promoção do bem comum. No entanto, o conceito de legitimidade passou a merecer maior atenção ou referência no processo de (re)democratização dos países. Passou-se a associar legitimidade com democracia por espelhar a participação popular na escolha dos governantes.

¹⁹ A Legitimidade está relacionada com o respeito ao interesse público, à impessoalidade e à moralidade.

| Fenômeno | Dimensão | Características |
|--------------|------------|-------------------------------------------------------------|
| Legalidade | Jurídica | Conformidade com a(s) lei(s) |
| Legitimidade | Ideológica | Legalidade + Conformidade com valores, padrões e ideologia. |

Fonte: CASTRO, 2004.

A expressão Legitimidade conforme demonstrado na tabela acima, é bem mais ampla que a mera legalidade. É ilegal o ato que afronta o disposto na lei. A Legitimidade vai além. Um ato pode ser legal, mas não ser legítimo por estar em descompasso com os valores fundamentais da coletividade. Destarte, um dispêndio excessivo com atividades de representação ou mesmo com cerimônias festivas, embora regulares do ponto de vista legal, visto que financiados por verbas competentes do orçamento, podem ter a sua Legitimidade questionada. É dizer, reconhecer-se que aquela despesa transcende ao que seria razoável a um ato daquela natureza. É sem dúvida nenhuma uma grande porta que se abre ao controle externo e que poderá por um cobro aos dispêndios excessivos com certos gastos suntuosos que debaixo da ordem anterior não encontravam instrumentos adequados de reparação. Não menos importante, ainda, afigura-se o controle exercido quanto à Economicidade do ato²⁰.

O controle da Legitimidade aperfeiçoa o controle da Legalidade, representando um *plus* em relação a este. Significa afirmar que o controle externo não se restringe ao confronto formal entre o ato e a lei, mas também deve observar se o ato, em sua substância, se ajusta à lei e aos demais princípios que regem uma boa administração²¹.

Outra relação que é comumente feita é a da legitimidade com o poder. Legitimidade é uma qualidade do poder, enquanto legalidade se refere ao exercício do mesmo. Bobbio²² ensina:

Na linguagem política, entende-se por legalidade um atributo e um requisito do poder, daí dizer-se que um poder é legal ou

²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

²¹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

²² BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 11. ed. vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 674.

age legalmente ou tem o timbre da legalidade quando é exercido no âmbito ou de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas. Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário.

Portanto, vê-se um ato pode ser legal (exemplo acima), isto é, conforme aos dispositivos legais, ser legítimo, vale dizer, estar de acordo com os valores fundamentais da sociedade, mas ser praticado ineficientemente, ante economicamente, o que significa dizer, com desperdício ou ainda com gastos superiores aos necessários à realização do ato.

Por fim, por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade do ato com a moral administrativa e com o interesse coletivo (princípios da moralidade e da finalidade), indissociáveis de toda atividade pública.

6. CONTROLE SOCIAL OU POPULAR

Medida extremamente importante foi autorizada pelo legislador constitucional no art. 74, § 2º, que torna acessível ao povo a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União²³.

Assim, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, proceder a essas denúncias. Trata-se, de mais um instrumento colocado no arsenal dos direitos políticos do cidadão. Conforme o tipo de medida a ser impugnada, pode tornar-se mais conveniente e mais prático a simples denúncia ao Tribunal de Contas, que, no exercício de suas atribuições, poderá introduzir as impugnações e sanções que a hipótese

²³ 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.

comportar, evitando-se, destarte, o caminho mais complexo de uma Ação Popular. A expressão na forma da lei não deve induzir a ninguém a ideia de que o preceito por ora é inócuo, já que a referida lei não se encontra ainda editada.

A participação popular no controle da legalidade e moralidade da atividade administrativa pode, assim, ser exercida mediante Representação²⁴, perante a própria Administração ou ao órgão do Ministério Público que tiver competência para apurar a prática da irregularidade ou ilegalidade apontada, mediante Denúncia²⁵ perante a Assembleia Legislativa ou Tribunal de Contas e mediante propositura da Ação Popular.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que os Tribunais de Contas, no ordenamento jurídico brasileiro, são órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente instituídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, em que suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional.

O legislador constituinte, também, com objetivo de melhor fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, estabeleceu o controle interno realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração e o controle social, onde qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, proceder à apresentação de denúncias junto aos tribunais de contas. Trata-se, de novos instrumentos colocados no arsenal dos direitos políticos do cidadão.

²⁴Para CHAVES (2007), a Representação é um tipo de denúncia feita por pessoa ou entidade qualificada, servidores públicos (funcionários e empregados públicos, procuradores, entre outros) ou agentes políticos (senadores, deputados, juízes) que tenham tomado conhecimento de ocorrência irregular em função do cargo que ocupam e outras entidades públicas (câmaras municipais, ministérios públicos estaduais e outros tribunais de contas).

²⁵As denúncias são processos por dos quais o Tribunal apura irregularidades informadas por cidadãos ou pessoa jurídica da sociedade civil (sindicato, associação ou partido político). Esse procedimento é apurado em caráter sigiloso até que, confirmada a sua procedência, o Tribunal torne o público.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- AULETE, Caldas. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Delta, 3ª Edição Brasileira, Volume II, 1978.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. 11. ed. vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 674.
- CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de. *Ciência Política: Uma Introdução*. São Paulo: Atlas, 2004.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública*. Niterói: Impetus, 2007.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2ª edição revista e aumentada, 1986.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- ROCHA, C. Alexandre Amorim. *O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consulta_Publica/agencia_nacion.htm. Acesso em: 04 jun.2018.

Data de Submissão: 19/07/2018
Data de Aprovação: 24/07/2018