

O PODER GERAL DE CAUTELA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Victória de Melo Araújo Macedo Dantas¹

Felipe Maciel Pinheiro Dantas²

RESUMO

O presente artigo visa analisar, através do método dedutivo, se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas juntamente com o Congresso Nacional, atribuído pela Constituição Federal de 1988, pode vir a se tornar mais eficiente se forem utilizados as medidas cautelares de proteção ao erário, quando houver grave lesão a este, ou a direito alheio, ou ainda se houver ameaça de não provimento das suas deliberações. Assim, busca-se evitar o prejuízo ao interesse público e consequentemente a sociedade. Aborda os princípios da administração pública, tendo como base de estudo o princípio da eficiência. Analisa como se dá o controle externo dos Tribunais de Contas. Discute as formas de utilização das medidas cautelares pelas Cortes.

Palavras-chave: Controle Externo. Tribunal de contas. Medidas Cautelares. Interesse Público.

THE GENERAL POWER TO GRANT INTERLOCUTORY RELIEF OF COURT OF AUDITORS AS A CONTROLLING TOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION.

ABSTRACT

This article, aims to analyze, through deductive reasoning, if the external control exercised by the Court of Auditors along with the National Congress, designated by the Federal Constitution of 1988, could become more efficient if precautionary measures of treasury's protection are used when it is harmful to the treasury itself, to the rights of others, or even when the provisions do not meet deliberations. This avoids possible damages to public interest, subsequently societal interests. It addresses the principles of public administration, having the principle of efficiency as the baseline of study. It analyses how the external of Court of Auditors comes about. It discusses how the Courts uses precautionary measures.

Keywords: External Control. Court of Auditors. Precautionary Measures. Public Interest.

¹ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. E-mail: vic798@hotmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: felipemaciel@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve um grande desenvolvimento nas funções dos Tribunais de Contas, passando por uma significativa ampliação nas suas competências. Em razão disso, o Tribunal de Contas da União passou a auxiliar o Congresso Nacional, exercendo uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Dessa forma, convém destacar que mesmo a Constituição citando apenas o Tribunal de Contas da União, essa competência fiscalizatória se estende também aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Com essa inovação da Lei maior, observa-se que os Tribunais de Contas passaram a ter um papel mais ativo no controle externo da atividade administrativa.

Esse controle será exercido pelos Tribunais, devendo estar atrelado aos princípios constitucionais da Administração Pública, haja vista serem de suma importância para que se alcance uma boa e correta administração, devendo ser obrigatoriamente observados e utilizados. Uma vez respeitados os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal os atos serão legais, impessoais, morais, públicos e eficientes.

Em razão disso, tem-se a análise do princípio da eficiência, basilar para o presente estudo, o qual tem como objetivo velar pela boa administração, fazendo com o que o agente público tenha mais eficiência no seu serviço, e que a Administração Pública alcance rapidamente suas finalidades, atingindo resultados positivos e satisfatórios.

Cabe frisar também que, o princípio da eficiência anda lado a lado com o princípio da economicidade, uma vez que, ser eficiente é conseguir os melhores resultados com o menor custo, sem que ocorra desperdício do dinheiro público.

Observa-se a aplicação deste princípio quanto ao controle externo do Tribunal de Contas, quando este exerce o Poder de Cautela. Este referido poder, aplicado pelas Cortes, tem como objetivo prevenir lesões ao erário e garantir a eficácia das suas decisões finais.

Dessa forma, o Tribunal de Contas, com a sua importante função de exercer o controle externo da atividade administrativa, tem o poder de aplicar essas medidas

para alcançar a eficácia e eficiência nas suas deliberações, o que faz com que seu controle seja mais efetivo.

Mesmo que o Poder Cautelar não esteja expressamente dentro das atribuições dos Tribunais de Contas, a questão já foi pacificada na jurisprudência e o Supremo Tribunal Federal entende que por meio da Teoria dos Poderes Implícitos, as medidas cautelares podem ser executadas pelas Cortes.

Diante disso, surge a problemática que será abordada no presente artigo, de modo dedutivo, através de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, acerca da possibilidade da utilização do Poder de Cautela como forma de tornar mais eficiente o controle externo do Tribunal de Contas.

Afim de atingir tais objetivos, no primeiro capítulo, serão abordados os princípios da Administração Pública, possuindo como foco o relevante princípio da eficiência. No segundo capítulo, será apresentada a evolução histórica do controle externo dos Tribunais de Contas, explicando como encontra-se atualmente, essa função constitucional. E por fim, o terceiro capítulo irá demonstrar o Poder de Cautela exercido pelas Cortes e o seu papel de tornar o controle externo mais ativo e eficiente.

2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Administrativo brasileiro não é formado por códigos, e em razão disso foram criados os princípios constitucionais da Administração Pública para desempenhar as funções que caberiam as leis.

O dispositivo constitucional que versa sobre os princípios é o art. 37³, caput, da Constituição Federal, no qual expressa que a Administração Pública direta e indireta obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os referidos princípios são de suma importância para a Administração Públicas, por isso devem ser sempre observados.

O primeiro princípio e o mais importante é o da legalidade, na forma de que a Administração Pública só pode praticar as condutas permitidas pela lei, ou seja, o administrador público não tem liberdade, toda sua atividade deve respeitar o que está explícito na lei.

³ Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988: a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Enfatizando a subordinação dos agentes públicos a vontade da lei, Meirelles afirma:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos (2014, p. 91).

Dessa forma, entende-se que o gestor público é obrigado a seguir respeitosa-mente à lei, devendo os seus atos administrativo estarem sempre de acordo com a legislação vigente, não podendo ir contra a mesma ou tratar de matéria que não esteja prevista nela.

O princípio da impessoalidade, refere-se ao dever da imparcialidade na proteção do interesse público, proibindo o favorecimento pessoal de autoridades ou servidores públicos no exercício dos seus atos administrativos. O mesmo está relacionado com o princípio da finalidade, no qual o administrador público só está autorizado a praticar o ato para o seu fim legal, que sempre será o interesse público.

Dessa maneira, a Administração Pública não pode ter como fim pessoas, e sim objetivos, fins que beneficiem o interesse público, não exercendo vantagens ou pro-veitos exclusivamente privados.

Em relação ao princípio da moralidade, é importante primeiro ressaltar a diferença entre moral comum e moral administrativa, a primeira é aquela devida ao homem na sua conduta externa, já a segunda é aquela imposta ao agente público para a sua conduta interna a Administração Pública. De acordo com isso, afirma Mazza:

O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporadas pela prática diária ao conceito de boa administração. (2016, p. 116)

À vista disso, afirma Meirelles (2014) o ato administrativo não terá apenas que sujeitar-se à lei jurídica, mas também, a lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal, é honesto, como já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”.

Aplica-se também à Administração Pública, o princípio da publicidade, no qual está relacionado com a divulgação dos atos administrativos, para o conhecimento da sociedade e o início dos efeitos externos destes atos. Todo ato administrativo tem o dever de ser publicado, e o sigilo só será permitido nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração.

O mencionado princípio não tem a função apenas de assegurar os efeitos externos dos atos administrativos e sim, proporcionar aos interessados diretos ou a sociedade em geral, o controle desses atos. Facultando a estes, o poder de proteger seus direitos, através de mandato de segurança, ação popular, habeas data e suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa.

No que concerne o princípio da eficiência, o foco deste artigo, é considerado o mais novo princípio constitucional, em razão de ter sido inserido no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Alterando assim, o artigo 37 caput e passando a fazer parte dos princípios constitucionais, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

É importante frisar que, antes de ser tornar um princípio constitucional, a eficiência já se fazia presente através do art. 74, inciso II, da Constituição Federal, considerada como um importante critério de controle interno dos poderes do Estado. Além disso, já era encontrada expressamente nos artigos 26, inciso III e 100 do Decreto-lei 200/67, no qual sujeita a Administração Indireta a supervisão ministerial em relação à eficiência administrativa e autoriza a instauração de processo administrativo no caso de demissão ou dispensa de servidor efetivo e estável quando comprovado ineficiente seu desempenho nos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres. Bem como, era observada na jurisprudência, através do seguinte entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público” (STJ – 6ª T – RMS n. 5.590/95 – DF. Diário da Justiça, Seção I, 10, jun. 1996. P. 20.395).

Conforme entende Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade de seus membros (2014, p. 102).

O referido princípio está ligado a um conceito econômico e não a um conceito jurídico, pois o mesmo tem o objetivo de qualificar atividades e não normas. É o modo

pelo qual é exercido a função administrativa. Para Silva (2012) a eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que acarreta medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Destarte, observa-se que a eficiência tem como principal norte, conseguir os melhores resultados com o menor custo, diminuindo assim os desperdícios do dinheiro público, por isso, sua íntima relação com o princípio da economicidade.

Dessa forma, entende-se que o princípio da eficiência tem como finalidade fazer com que o agente público obtenha uma prestação de serviços mais eficiente, a fim de que a Administração pública alcance mais facilmente e rapidamente seus reais objetivos. A partir disso, acrescenta Silva: “logo o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez” (2012, p. 673).

Cabe destacar que, o mencionado princípio, deu uma certa margem de liberdade à sociedade, ao ser inserido na Constituição Federal. Em razão de que a partir do momento que foi introduzido no ordenamento jurídico e se tornou um princípio constitucional, a coletividade tem o direito de exigir e reivindicar a correta utilização do dinheiro público e um bom resultado nos serviços prestados. Visto que, a eficiência tem como principal fim a obtenção do interesse público.

Como lembra Moraes (1999), o administrado tem o poder de exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. Com isso, observa-se que esse princípio é considerado uma arma de combate da sociedade contra a má administração pública.

Contudo, a eficiência não atinge apenas os agentes públicos quanto aos serviços realizados à sociedade, mas também, a própria Administração Pública, em relação a qualidade dos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas, para que desfrute de uma boa administração.

Afirma Di Pietro (2017) que o determinado princípio contém dois aspectos: o primeiro está relacionado com o próprio modo de atuação do gestor público, no qual se aguarda que este exerça o melhor desempenho possível, e o segundo, em relação ao modo de organizar e estruturar a Administração Pública, com a finalidade de ser alcançado os melhores resultados na prestação do serviço público.

O exercício do princípio da eficiência não deve se dar de forma isolada, ou seja, o mesmo deve atuar em conjunto com os outros princípios constitucionais. Principalmente, com o princípio da legalidade, pois de forma alguma a eficiência pode ser contrária às normas do ordenamento jurídico. De acordo com o entendimento da autora Di Pietro:

A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito” (2017, p. 115).

Para complementar o raciocínio acima, afirma Cereijido citado por Gabardo:

A aplicação do princípio da eficiência não pode ser dissociada de sua conjugação com os outros princípios igualmente importantes e que acabam funcionando como uma espécie de ‘sistema de freios e contrapesos’ da Administração Pública (2002, p. 98)

A partir disso, é importante destacar que, o ato eficiente dever ser ao mesmo tempo legal, moral, impessoal e público, ou seja, não agindo isoladamente e respeitando os demais princípios inerentes à Administração Pública.

Por fim, apesar da eficiência ter sido introduzida recentemente como princípio constitucional, e por isso não ser tão reconhecida como deveria, a mesma é de suma importância para todas as áreas que a Administração Pública atua. Sendo utilizada para alcançar uma boa qualidade nos serviços prestados pelo Estado, proporcionando um bom convívio entre a Administração Pública e os administrados, obtendo assim, o bem comum da sociedade.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Desde dos tempos remotos já era possível encontrar o controle dos recursos públicos. De acordo com o entendimento de Araujo (2010), na fase Brasil Colônia o controle tinha relação com uma ideia mercantilista/metalista, no qual, a maior preocupação de Portugal era aumentar a arrecadação e diminuir a despesa com a administração da colônia. Contudo, somente após a vinda da família real para o Brasil, em 1808, houve a instalação do Erário Régio e a criação do Conselho da Fazenda, que tinha como objetivo controlar a realização das despesas públicas e coordenar o patrimônio e os fundos públicos.

Já no período imperial, a partir da Constituição Federal de 1824, o que era conhecido como Erário Régio, transformou-se em Tesouro Nacional que ficou encarregado não apenas de controlar, mas de realizar a receita e a despesa do Império. Parte do pensamento jurídico, entende que o Tesouro Nacional foi o ponto inicial para a criação do Tribunal de Contas (ARAUJO, 2010).

Com isso em 1824, a ideia da criação do Tribunal de contas foi apresentada como projeto de lei ao Senado do Império, por iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges. Porém, existiram muitas críticas a essa criação. Segundo Decomain (2006), Manoel Jacinto Nogueira criticava o momento em que o controle das contas deveria ser feito, sustentando que o Tribunal de Contas apenas teria utilidade se a fiscalização da despesa fosse feita antes de sua realização. Não sendo útil se fosse destinado apenas ao exame das contas e documentos, pois essa função já era praticada pelo Tesouro Nacional.

Contudo, foi apenas no Período Republicano que realmente foi criado o tão idealizado, Tribunal de Contas. Em 07 de novembro de 1890, o então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, o instaurou através do Decreto 966-A. O Tribunal de Contas foi introduzido na Constituição de 1891, presente no seu art. 89, no qual tinha função de liquidar as contas da receita e despesa, verificando sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. (DECOMAIN, 2006)

Com a Constituição de 1934, o Tribunal de Contas continuou inserido no seu ordenamento, consoante ao seu art. 99⁴, conferindo-lhe a atribuição de ficar encarregado de acompanhar a execução orçamentária, de julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e bens públicos. Além de outras competências, mencionadas no art. 101, caput⁵, de registrar previamente os contratos que interessassem imediatamente à receita ou à despesa, e no art. 102⁶, de apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, antes que fossem apresentadas à Câmara dos Deputados (DECOMAIN, 2006).

⁴ Art. 99 da Constituição Federal de 1934: é mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos.

⁵ Art. 101, caput, da Constituição Federal de 1934: os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputaram perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução d contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.

⁶ Art. 102 da Constituição Federal de 1934: o Tribunal d Contas dará parecer prévio, no prazo de 30 dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício terminado.

A Lei Maior de 1937, manteve o Tribunal de Contas na sua previsão legal, tirando-lhe apenas a função de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais. Na seguinte Constituição de 1946, a Corte de Contas teve seu campo de funções ampliadas, passando a ser responsável pelos julgamentos da legalidade das concessões de aposentadoria, reformas e pensões, das contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, como também, das contas dos administradores autárquicos (ARAUJO, 2010).

Através da Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas, no qual, foi retirado da sua competência o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos causadores de despesas, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadoria, reformas e pensões, ficando cabível ao referido Tribunal, apenas a análise da legalidade para fins de registro (ARAUJO, 2010).

A mencionada Emenda, trouxe algumas novidades significantes para os Tribunais de Contas. Dentre elas, a previsão constitucional de que os Estados poderiam criar as Cortes de Contas. Estabeleceu também que, o controle externo da Câmara Municipal seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse destinada essa incumbência. E autorizou, a criação de Tribunais de Contas Municipais, com base nos seguintes requisitos: fossem municípios com a população superior a dois milhões de habitantes e com renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos, moeda válida na época (ARAUJO, 2010).

Por fim, com a nossa atual Constituição de 1988, diferente do que ocorreu com a Constituição Federal passada, os Tribunais passaram por um grande enriquecimento. Principalmente, o Tribunal de Contas da União, que teve suas competências significativamente ampliadas. Além das funções que já lhe pertencia, o Tribunal passou a auxiliar o Congresso Nacional, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Como também, a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Depreende-se que, a partir da Constituição 1988, com essa nova função fiscalizatória, o Tribunal passou a ter um papel significativo no controle externo. Vejamos o entendimento de Araujo (2010, p.139):

A Constituição de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas a missão de exercer o controle externo da atividade administrativa, sindicando se receita e despesas públicas se amoldam aos referenciais de gestão financeira e orçamentária.

No entanto, é importante destacar que o Tribunal de Contas não é subordinado ao Poder Legislativo, mesmo que tenha como função auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública, tem um papel apenas de colaboração, o que não significa assim, uma forma de subordinação. Em palavras de Decomain (2006, p.43):

O tribunal é órgão autônomo de estatura constitucional, com incumbências, próprias, no exercício das quais não está jungido à vontade de qualquer outro órgão. Presta auxílio ao Poder Legislativo, sim. Deve inclusive remeter-lhe informações periódicas sobre suas atividades, a instâncias do § 4, do art. 71 da CRFB/88. O Congresso Nacional, todavia, não lhe pode dizer como deve desenvolver suas atividades. O Tribunal de Contas presta auxílio, mas não está subordinado ao Legislativo, no exercício de seus misteres.

Após essa explicação da evolução histórica é importante adentrar no conceito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. Segundo o entendimento de Meirelles, o referido controle “visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento” (2014, p.798).

Com essa definição, observa-se que o controle externo do Tribunal de Contas fica encarregado de orientar e fiscalizar a gestão dos recursos públicos, em benefício a sociedade. Ou seja, é responsável por controlar os gastos públicos e analisar se os mesmos foram aplicados corretamente, com o propósito de que não haja prejuízo a coletividade.

3.1 DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTARIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Analisando o que está expresso no caput do art. 70⁷ da Constituição Federal, obtém-se a conclusão que existe dois tipos de controle: o interno, que é exercido por

⁷ Art. 70, caput, da Constituição Federal de 1988: 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 das receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

cada Poder e o externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Conforme o raciocínio de Araujo (2010, p.237):

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas tem por objetivo avaliar a atuação administrativa em função da contabilidade, do emprego de recursos, da obediência ao que fora planejado, bem como o controle dos bens patrimoniais, onde o sistema de fiscalização contábil, financeiro e orçamentária exerce um acompanhamento não só da execução do próprio orçamento, mas também, de todas as atividades financeiras e administrativas da Administração pública com um objetivo fundamental: “viabilizar por meio de conclusões decorrentes de uma ação continuada de controle, o julgamento das contas que devem ser prestadas pelos gestores públicos.

A fiscalização contábil que está expressa na Lei 4.320/64, deve ser observada por toda atividade administrativa, e diz respeito ao registro contábil. De acordo com o art. 83 da referida Lei, a contabilidade tem como objetivo declarar perante a Fazenda Pública a situação de todos, que de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Na referida Lei, encontra-se também a fiscalização financeira, que tem por finalidade o controle da arrecadação e da realização de despesa, analisando se estão regulares e em conformidade com a legalidade.

Quanto a fiscalização orçamentária, é feito um controle para verificar se os gastos e arrecadações estão de acordo com a Lei Orçamentária Anual. De acordo com o entendimento de Araujo (2010), essa fiscalização faculta ao Tribunal de Contas, analisar se os planos de Governo estão sendo realizados sem desvio de finalidade. Impossibilitando que os recursos direcionados para um determinado projeto ou atividade, sejam utilizados de forma ilegal, sem a devida autorização orçamentária. Sendo essa fiscalização evidenciada no art. 75 da Lei 4.320/64.

Convém ressaltar que, a fiscalização operacional, foi uma importante inovação da Constituição de 1988. Tendo como propósito, analisar o desempenho, verificando se as metas e objetivos estabelecidos na lei orçamentária estão sendo cumpridos. Levando em consideração o grau de eficiência, a fim de obter um maior rendimento, sem desperdício de gastos e tempo; o grau de eficácia, para que as metas programadas sejam atingidas e o grau de economicidade, para que seja utilizado o menor custo na prática dos atos administrativos (ARAUJO, 2010).

Por último, temos a fiscalização patrimonial, que tem como finalidade fiscalizar os bens móveis e imóveis pertencentes ao Estado. Devendo ser averiguada tanto a

sua conservação como sua utilização, evitando assim, a sua extinção e o seu uso indevido.

É importante que, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, não tem como objetivo penalizar, e sim avaliar a atuação do administrador. Com isso, seu exercício não está apenas ligado restritamente ao que está imposto na lei, mas sim observar se o agente público utilizou a melhor solução recomendada para determinado caso. De forma a observar que a legalidade não é o único condutor desse controle.

3.2 DO DEVER DE PRESTACÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

Entende-se por contas públicas, o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no qual devem ser apresentadas aos órgãos fiscalizadores e a sociedade em geral, com o objetivo de avaliar o desempenho dos gestores públicos.

Esta obrigação, chamada de prestação de contas, é ampla e não submete apenas os que exercem função pública, mas também, aqueles que possuem poderes para chefiar os negócios do Estado, e os particulares que recebem recursos provenientes do Erário. Com isso, esse dever é considerado uma obrigação legal, abrangendo todos que exercem a função de gestores do patrimônio e dos negócios públicos.

Conforme o art. 70⁸, parágrafo único, da Constituição Federal, tem o dever de prestar 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, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Com isso, acrescentando o raciocínio acima, Meirelles menciona que “a regra é universal: quem gera dinheiro público ou administra bens ou interesse da comunidade deve contas ao órgão competente para fiscalização” (2014, p. 116).

Cabe ressaltar que, desde do Decreto-lei 200/67, já se encontrava expressamente o dever de prestar contas no seu art. 81, no qual todo ordenador de despesa ficaria sujeito à tomada de contas, realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de autoria interna, antes de encaminhamento para o Tribunal de Contas.

⁸ Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988: prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Existem dois tipos de prestação de contas, a primeira prevista no art. 71, inciso I da Constituição Federal, chamada de prestação de contas do governo, no qual, o chefe do Poder Executivo tem que obrigatoriamente prestar contas anualmente nas áreas do governo federal, estadual, distrital e municipal. Nessa espécie de prestação cabe apenas ao Poder Legislativo julgar as contas prestadas, seja pelo Presidente da República, pelos Governadores ou pelos Prefeitos, após análise e parecer prévio dos respectivos Tribunais de Contas.

A segunda, é a chamada prestação de contas de gestão, que está expressa no art. 71, inciso II da Constituição Federal. Antes de começar a falar dessa espécie de prestação é importante destacar que esta, apenas veio a existir após a entrada em vigor da Lei 4.320/64. Fazendo com que os gestores públicos começassem a ter competência para desempenhar a liquidação e o pagamento das despesas. A partir disso, os titulares dos órgãos público que ficaram encarregados de receber, custodiar e gerenciar recursos financeiros, passaram a ter a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos durante o exercício financeiro. Essa prestação de contas que dever ser feita anualmente e apresentada as Cortes de Contas pelas autoridades administrativas, como foi especificada acima, é nomeada como prestação de contas de gestão, ou apenas contas de gestão (AGUIAR; AGUIAR, 2008, p. 19).

Dessa forma, observa-se a existência da diferença entre contas de governo e contas de gestão. No que se refere a contas de governo, haverá uma apreciação da conduta do Presidente, dos Governadores e dos Prefeitos quanto a forma de utilização do planejamento, organização, direção e o controle das políticas públicas. Já nas contas de gestão, a fiscalização e controle dos recursos públicos será feito em relação aos administradores responsáveis pelos bens e valores dos órgãos e entidades.

Além desses dois tipos, podemos evidenciar outra forma de prestação, denominado prestação e tomada de contas especiais, utilizada pelo controle externo, quando há omissão no dever obrigacional de prestar contas. (AGUIAR; AGUIAR, 2008)

Por fim, segundo Lima (2015), a prestação de contas tem como finalidade assegurar a regular aplicação dos recursos, em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

4 O PODER CAUTELAR ATRIBUÍDO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Antes de explanar a respeito da utilização das medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, é importante fazer um breve relato sobre esse assunto no Código de Processo Civil.

Com o Novo Código de 2015, ocorreram inúmeras modificações na sistemática do antigo Código de 1973, dentre elas, podemos destacar as medidas cautelares. Foi por meio do Novo CPC que o processo cautelar foi extinto, dando lugar a sistemática de tutelas de urgência e evidência. Com esta significativa mudança, houve a simplificação procedimental e a ampliação no poder de cautela do magistrado.

A tutela provisória presente no Novo CPC, segundo o art. 294, fundamentar-se em urgência ou evidência. A diferença básica entre as duas, é que para ser concedida a tutela de urgência precisa-se de prova mais ampla, demonstrando a probabilidade de perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Já no caso da tutela de evidência exige-se prova mais simples, sendo concedida independentemente da demonstração de perigo ou de risco ao resultado útil, como mostra o art. 311⁹ do NCPC.

A tutela de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser permitida em caráter antecedente ou incidental, o que não ocorre com a tutela de evidência, já que não pode ser concedida de forma antecipada.

No entanto, há exceções, como bem frisa o parágrafo único do art. 311 do NCPC, que estabelece a concessão da antecipação de tutela, nas hipóteses do inciso II e III do mencionado artigo. Sendo cabível liminar na tutela de evidência, quando as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente, e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos e súmula vinculante, como também quando se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, no qual será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob pena de multa.

⁹ Art. 311 Novo Código de Processo Civil: A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;

II – as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmulas vinculantes;

III – se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Parágrafo único: Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

Conforme o art. 297, caput¹⁰, do Novo CPC, o juiz poderá determinar as medidas consideradas adequadas para a efetivação da tutela provisória. É nesse momento que, observa-se a ampliação do poder de cautela do magistrado, pois de acordo com o antigo código, este ficava restrito as medidas cautelares nominadas em Lei. Com o novo código o juiz passa a ter uma maior discricionariedade, uma vez que, pode utilizar a medida cautelar que melhor se encaixe no caso concreto.

4.1 A UTILIZAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Dentro das atribuições exercidas pelo controle externo dos Tribunais de Contas, destaca-se o poder de utilização das medidas cautelares, com o fim de prevenir eventuais lesões ao erário ou ao direito alheio. Garantindo ao mesmo tempo, a eficácia e a utilidade das suas decisões finais.

Ao utilizar-se do Poder Cautelar, o Tribunal de Contas poderá impor, entre outras medidas, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o mesmo decida sobre o mérito da questão analisada. A expedição das medidas cautelares visa proteger a aplicação dos recursos públicos, já que a irregularidade dos atos, poderá causar consequências prejudiciais ao Erário, ou comprometer o interesse público, de forma a causar prejuízo à sociedade.

É importante destacar que, antes da pacificação na jurisprudência sobre o Poder Cautelar atribuído aos Tribunais de Contas, estes já vinham utilizando as medidas nos procedimentos de sua competência. Como bem demonstram os trechos do voto do Ministro Relator Valmir Campelo no Acórdão nº 584/2007 do Tribunal de Contas da União, no qual já concedia a Corte o Poder de Cautela:

“(...) 7. Acolho, de igual modo e com base no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c art. 276 do Regimento Interno, a proposta de adoção de medida cautelar, sem a prévia oitiva dos responsáveis, com o objetivo de determinar, até o julgamento do mérito deste processo, ao Ministério das Comunicações, gestor do Programa Inclusão Digital e órgão concedente dos recursos, que suspenda qualquer empenho e repasse de recurso financeiro para a Fundação (...) e o Centro de Ensino (...), entidades mantenedoras (...). 8. O juízo que faço acima baseia-se na presença nos autos dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, consubstanciados no descumprimento de diversos dispositivos constitucionais e legais (indícios contundentes de fraude à licitação, de

¹⁰ Art. 297, caput, Novo Código de Processo Civil: o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para a efetivação da tutela provisória.

desvio de recursos públicos, de atos antieconômicos, dentre outros), e na necessidade de bloqueio dos valores a serem repassados às inquinadas entidades privadas, sob pena de ineficácia de futura decisão de mérito.”

Apesar do Poder Cautelar não estar explícito no art. 71 da Constituição Federal, o qual é responsável por expressar as prerrogativas dos Tribunais, não justifica que a cautela não pode ser exercida pelo Erário. Já que, a teoria dos Poderes Implícitos, fundada pela Suprema Corte Americana, em razão do julgamento do famoso caso *McCulloch v. Maryland* de 1819, pregava a ideia de que a Constituição ao outorgar competências e prerrogativas a um determinado órgão, estava implicitamente conferindo ao mesmo, amplos poderes e meios à integral obtenção do seu objetivo.

Dessa forma, as atribuições constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas, estão acompanhadas da possibilidade do uso de meios e instrumentos que facilitem a obtenção do seu fim. Autorizando o Erário, quando necessário a utilização das medidas cautelares para alcançar a sua finalidade.

Seguindo esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal – STF, reconheceu com base na Teoria dos Poderes Implícitos, a possibilidade do Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, expedir provimentos cautelares. Tendo como fundamento, o julgamento do Mandado de Segurança nº 26.547 MC/DF:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW" (...). (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033).

Diante disso, fica explícito que, o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do controle externo da Administração Pública, tem o poder de utilização das medidas cautelares, com a finalidade de garantir a eficácia das decisões finais. De forma a evitar que haja eventuais retardamentos na apreciação do mérito, o que poderá atrapalhar o resultado do provimento definitivo.

O Poder de Cautela das Cortes de Contas é essencial para a realização do controle externo e necessário para garantir o exercício constitucional do seu dever de fiscalização.

Outro ponto importante apresentado no Mandado de Segurança, anteriormente citado, é a possibilidade da concessão da medida cautelar inaudita altera parte, ou seja, sem ouvir a parte contrária, porém, deve ser analisado se a decisão está fundamentada e a gravidade do caso concreto. Conforme trecho do voto do Ministro Celso de Mello, relator do MS nº 26.547/DF, observamos esse entendimento:

(...) vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares “inaudita altera parte” sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

É que nesse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo o deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situações de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público. (...) Daí a possibilidade, ainda que excepcional, de concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação do Tribunal de Contas, sempre que necessário à neutralização imediata de situações de lesividade, atual ou iminente ao interesse público (...).

No entanto, as medidas cautelares só serão concedidas quando configurados os requisitos necessários. O julgador deve se deparar com a plausibilidade do direito substancial, invocado por quem pretende a segurança (*fumus boni juris*) e o receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

É relevante destacar que, o Poder Cautelar exercido pelos Tribunais, não fere o princípio da Separação de Poderes, uma vez que, está expresso na nossa Lei Maior, já que as Cortes tem a função constitucional de exercer o controle externo. Logo, poderá se valer sim das medidas cautelares, com o fim de atingir esse determinado controle de uma forma mais efetiva. Dessa maneira, entende-se que não causa prejuízo algum ao referido princípio, pois como já foi mencionado acima, de acordo com a Teoria dos Poderes Implícitos, os Tribunais podem se valer de outros meios para alcançar o seu objetivo final, que nesse caso seria um controle externo efetivo.

Ademais, é válido informar que as decisões dos Tribunais de Contas são sempre passíveis de controle pelo Poder Judiciário, porém, não cabendo a este a interferência no mérito da decisão administrativa. O controle é limitado, pertencendo ao judiciário a função apenas de analisar os aspectos formais e se as decisões estão em conformidade com a legalidade.

4.2 AS APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES NO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE – TCE/RN

Antes mesmo da pacificação da concessão do Poder de Cautela aos Tribunais de Contas, a antiga Lei Orgânica do TCE/ RN (Lei Complementar Estadual – LCE nº 121/1994) já atribuía essa competência a Corte de Contas do Rio Grande do Norte, precisamente em seu capítulo VII, assim como, no antigo Regimento Interno em seu art. 296 (Resolução nº 012/2000).

Após o advento da nova Lei Orgânica do TCE/RN (LCE nº 464/2012) e do novo Regimento Interno da Corte (Resolução nº 009/2012), as medidas cautelares passaram a ser ainda mais reconhecidas. Alcançando título próprio (Título VII – Das Medidas Cautelares) e dispondo em seus arts. 120 e 121, como deve se dar o Poder de Cautela e em quais casos o mesmo pode ser aplicado.

Conforme o art. 120 da LCE nº 464/2012 c/c art. 345 do Regimento Interno, o Tribunal poderá de ofício ou mediante provocação determinar as medidas cautelares, no início ou no curso de qualquer apuração, quando houver fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou ao direito alheio ou risco de ineficácia da decisão do mérito.

Já no art. 121¹¹ da referida Lei Orgânica c/c art. 346 do Regimento da Corte, é demonstrado um amplo e aberto rol de medidas cautelares que a Corte de Contas tem a atribuição de determinar.

¹¹ Art. 121 da LCE nº 464/2012: São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:

I – determinação à autoridade superior competente, sob pena de responsabilidade solidária, do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II – suspensão de execução de ato, contrato ou procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

III – sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, incisos VII, VIII, IX e X;

IV – suspensão do recebimento de novos recursos públicos, no caso do art. 1º, XXVII;

V – decretação de indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração; e

VI – a proposição de arresto ou sequestro

Com base no art. 121, II c/c art. 346, II, votou o Conselheiro Relator Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior pela concessão da medida cautelar de suspensão da execução do ato, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada. Com a análise do julgado a seguir:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. O CORPO INSTRUTIVO, MEDIANTE REPRESENTAÇÃO SUGERE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR, A FIM DE SUSPENDER QUALQUER ATO ADMINISTRATIVO QUE IMPORTE EM CONTRATAÇÃO DO OBJETO VISADO NO PREGÃO PRESENCIAL Nº 025/2015- SEARH. PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL OPINA PELO ACOLHIMENTO DA MEDIDA URGÊNCIA. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR SUGERIDA, POR RESTAR COMPROVADO OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA, NOS TERMOS DOS ARTS. 120 E 121, II, DA LC N. 464/2012, C/C OS ARTS 345 E 346, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL.

Por fim, conclui-se que as medidas cautelares são indispensáveis para que o Tribunal de Contas alcance eficácia e eficiência nas suas deliberações. Tornando a atuação deste, mais efetiva quanto ao seu dever de controle e de proteção ao Erário.

5 CONCLUSÃO

A partir do que foi explicitado neste trabalho, extraem-se os preceitos pertinentes para a compreensão do importante papel vigente do Tribunal de Contas. Este passou por uma grande evolução com o decorrer das Constituições Federais, e foi com a Lei Maior de 1988, que as Cortes receberam a importante função de exercer, auxiliando o Congresso Nacional, o controle externo das atividades administrativas.

Com base no que foi elencado ao longo do artigo, observou-se a importância dos princípios administrativos especificados no art. 37 da Constituição, no que diz respeito ao mencionado controle externo. Principalmente, o princípio da eficiência, que torna o controle mais rápido, eficaz e com obtenção dos melhores resultados com o menor custo.

Uma forma de tornar o controle externo das Cortes mais eficaz e eficiente é o uso do Poder de Cautela, que mesmo não estado expressamente exposto no rol de atribuições dos Tribunais, no art. 71 da nossa Lei Maior, pode ser expedido por este, por meio da Teoria dos Poderes Implícitos.

Poder este, que é utilizado pelos Tribunais para evitar ou minimizar a obtenção de lesão grave ou dano ao Erário. Atuando, dessa forma, para que esse ato ou procedimento ilegal que está prestes a causar ou que já causou danos sejam corrigidos ou suspensos, evitando assim, que as decisões finais do controle externo não sejam atingidas.

Ademais, é possível analisar que o Tribunal de Contas já vinha exercendo com frequência o Poder de Cautela, como no caso do TCE/RN, que antes mesmo da pacificação da concessão desse Poder pelo Supremo Tribunal Federal, já era encontrada na sua antiga Lei Orgânica, como também no seu antigo Regimento Interno, a possibilidade de se valer dessas medidas. Todavia, com a concessão de uma nova Lei Orgânica para o referido Tribunal, o Poder de Cautela ganhou ainda mais força, tornando-se ainda mais evidente.

Vale salientar que, será sempre possível que o Poder Judiciário exerça um controle sobre as decisões administrativas das Cortes de Contas. Portanto, é um controle restrito, não possuindo liberdade para interferir no mérito da decisão, devendo limitar-se apenas a análise dos aspectos formais e do controle da legalidade.

É importante reforçar ainda, que a utilização das medidas cautelares não fere o princípio da Separação de Poderes, em razão que, como já foi dito, o controle externo é uma competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, e para torná-lo mais efetivo pode se valer de qualquer meio.

Então, neste contexto, este artigo procurou demonstrar que os Tribunais de Contas estão sempre autorizados a empregar todos os meios capazes e idôneos para tornar a sua importante função constitucional de controle externo mais efetivo e eficiente. De forma a alcançar uma fiscalização correta, obtendo assim, os melhores resultados possíveis.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Marco Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Jurúa, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Trabalhista e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de fev. 1967. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. **Coleção de Leis do Brasil**. 31 de dez. 1980.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de out. 1969. Seção 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 de out. 1998. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de mar. 2015.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 5.590/95-DF, Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, 16 de abril de 1996, sexta turma, **Diário da Justiça**, jun. 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. MS 26547-DF, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 23 de maio de 2007. **Diário da Justiça**, maio 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 584/2007, Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 11 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, abr. 2007.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GONZALEZ, Juan Marcelino. **Os poderes e deveres do administrador público**. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos3/poderes-deveres-administrador-publico/poderes-deveres-administrador-publico2.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 464/2012, de 5 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, 6 jan. 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 121/1994, de 1 de fevereiro de 1994. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, 2 fev. 1994.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Processo nº 007905-TC, Relator: Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, julgado em 28 de abril de 2016. **Diário Eletrônico do TCE/RN**, abr. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.