

TRIBUNAL DE CONTAS: DO CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO ATIVISMO**COURT OF AUDITORS: FROM EXTERNAL OVERSIGHT IN PUBLIC ADMINISTRATION TO ACTIVISM**

Isabella Bana

UniCesumar (Maringá, Paraná, Brasil)

<https://orcid.org/0009-0003-4829-9208>

isabella.bana@fatecie.edu.br

Rodrigo Nascimento Costa

Faculdade Focus (Cascavel, Paraná, Brasil)

rodrigonascimento.17021@fatecie.edu.br

RESUMO: O presente trabalho tem como proposta central explicar acerca dos conceitos referentes ao Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), perpassando e visando compreender desde o controle externo da Administração Pública ao ativismo judicial, ora “ativismo de contas”. A partir desta proposta, torna-se possível conhecer o histórico do desenvolvimento das atividades do Tribunal de Contas do Paraná e sua área de atuação, compreendendo o controle externo e sua eficiência. Dessa forma, realiza-se uma análise – utilizando-se como metodologia a revisão bibliográfica, pautada em artigos científicos, doutrina e legislação e jurisprudência – das funções e competências do Tribunal de Contas e das garantias constitucionais que lhe foram concedidas, buscando responder à indagação acerca da necessidade (ou não) da adoção, pelas Cortes de Contas, de uma postura ativista e concretizadora dos direitos e garantias fundamentais. Assim, torna-se evidente a atuação do TCE-PR sob o aspecto fiscalizatório e controlador, especialmente com a expedição de decisões meramente administrativas – com fundamento no art. 71, inciso II da Constituição Federal de 1988, todavia, em algumas situações, também é colocado em questionamento a postura assumida pelo referido órgão de controle externo, assumindo uma atuação jurisdicional, extrapolando os limites decorrentes da postura ativista, a qual tem como finalidade concretizar as normas constitucionais, sobretudo os direitos e garantias fundamentais, sem que isto implique em atuação fora do âmbito das respectivas competências.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle Externo. Ativismo.

ABSTRACT: The present work has as central proposal to explain about the concepts related to the Court of Auditors of Paraná (TCE-PR), passing through and aiming to understand from the external control of the Public Administration to the judicial activism, now “account activism”. Based on this proposal, it becomes possible to know the history of the development of the activities of the Court of Auditors of Paraná and its area of operation, including external control and its efficiency. Thus, an analysis is carried out - using the bibliographic review as a methodology, based on scientific articles, doctrine and legislation and jurisprudence - of the functions and powers of the Court of Auditors and the constitutional guarantees granted to it, seeking to answer the question about the need (or not) of the adoption, by the Courts of Auditors, of an activist stance that implements fundamental rights and guarantees. Thus, the performance of the TCE-PR is evident under the supervisory and controlling aspect, especially with the issuance of purely administrative decisions - based on art. 71, item II of the Federal Constitution of 1988, however, in some situations, the stance taken by the aforementioned external control body is also questioned, assuming a jurisdictional role, extrapolating the limits arising from the activist stance, which aims to achieve constitutional norms, especially fundamental rights and guarantees, without this implying acting outside the scope of their respective competences.

Keywords: Audit Court. External Control. Activism

1 INTRODUÇÃO

Os últimos anos da história da política brasileira apontam a imprescindibilidade e a notoriedade dos órgãos de controle, especialmente no combate a fraude e a corrupção, bem como no exercício de suas funções como ferramentas eficazes para a proteção dos direitos da sociedade e da democracia.

Assim, as Cortes de Contas têm assumido o protagonismo em suas atuações, não figurando tão somente como coadjuvantes, como revela-se no exercício da jurisdição das contas.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como escopo explicar, num primeiro momento, sobre o conceito dos órgãos de controle, seja no âmbito interno ou externo da Administração Pública no Brasil, abordando suas características e classificações.

Em seguida, faz-se uma abordagem sobre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), com vistas a propiciar uma reflexão acerca do papel desempenhado pelo referido órgão e a compreender suas competências e atribuições, bem como os limites (e/ou excessos) na sua atuação para com os jurisdicionados.

Por último, retrata-se acerca da postura ativista no sistema brasileiro, traçando um paralelo e demonstrando as relações existentes entre os ativismos judicial e de contas, bem como explanando acerca de seus respectivos conceitos e legitimidades.

Portanto, a presente pesquisa se justifica por abarcar as funções e competências da Corte de Contas e suas respectivas garantias constitucionais, buscando repensar, por meio de uma abordagem bibliográfica, om enfoque na doutrina e na legislação correspondentes, acerca de sua atuação no momento atual vivenciado, com atuação decorrente do ativismo, ora concretizadora dos direitos e garantias fundamentais, ou da interferência exacerbada nas ações dos outros Poderes, especialmente no âmbito do Poder Executivo.

2 O CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Inicialmente, faz-se mister enfatizar que o Estado Brasileiro possui três Poderes independentes e harmônicos entre si, a saber: Legislativo, Executivo e Judiciário, cuja atuação

é realizada por meio da Administração Pública – entidades (pessoas jurídicas), órgãos (centros de decisão) e agentes (pessoas investidas em cargos, empregos e funções públicas).

Nesse sentido, a Administração Pública pode ser classificada em Direta ou Indireta: a primeira, é conceituada como órgãos integrados no âmbito direto das pessoas políticas, como União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; a segunda é compreendida como as pessoas jurídicas criadas pelo Estado para titularizar e exercer atividades públicas e/ou agir na atividade econômica ou não típica de Estado, como, por exemplo: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (OLIVEIRA, 2020).

O Estado Brasileiro possui uma estrutura organizacional de controle sobre os atos da Administração Pública, ou seja, esta, seja ela Direta ou Indireta, tem seus atos fiscalizados e controlados pelos órgãos de controle externo, em total observância aos princípios constitucionais, especialmente àqueles elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

Sob este contexto, no que se refere ao termo controle, sua definição é conceituada como o exercício de comando ou domínio, de fiscalização ou acompanhamento sobre as atividades (AULETE, 2021).

Já para o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2006, p. 639), o termo controle significa “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

No que se refere ao controle da Administração Pública, Evandro Martins Guerra (2005, p. 23) apresenta como definição o seguinte excerto:

[...] a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Arelado ao conceito supramencionado, tem-se ainda que tal controle é exercido sobre a contabilidade (controle contábil), o financeiro (controle financeiro), a execução orçamentária (controle orçamentário), a execução das operações (controle operacional) e o patrimônio (controle patrimonial), demonstrando o sistema de controle prévio, concomitante e posterior das atividades administrativas (SIMÕES, 2014).

Assim, o controle na Administração Pública consiste em um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais possibilitam o exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer dos Poderes, objetivando, dessa forma, uma atuação em consonância aos princípios (DI PIETRO, 2007).

Logo, nos Estados Democráticos, os controles foram criados para defender os interesses comuns dos cidadãos, sendo aplicados a todos os Administradores Públicos, ou seja, o estudo do controle tem fundamentação jurídica embasada na Constituição Federal, sendo certo concluir que este controle está fundamentado no contexto político-administrativo de um Estado Democrático de Direito, bem como que, para o exercício da atividade controladora, presume-se a existência de um controlador, de um controlado e a execução de um ato característico de controle.

Ademais, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública tem sua atuação em conformidade com as competências fixadas nas normas legais, limitando, assim, o seu campo de atuação e estabelecendo os controles ao qual se deve sujeitar, haja vista que o exercício do controle presume a existência de normas e de agentes controladores.

Luiz Henrique Lima (2019, p. 03) assevera que “não existe democracia sem controle. Na democracia, [...], todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles”.

Logo, há diferentes formas de classificar os controles existentes sobre a Administração Pública, adotando na presente pesquisa a seguinte classificação: controle interno e controle externo, os quais serão abordados a seguir.

2.2 DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno consiste no sistema de controle exercido e executado pelo próprio Poder ou Órgão, através de órgãos integrantes da sua própria estrutura, tendo como principal finalidade a prevenção, especialmente no tocante à redução de fraudes e irregularidades na Gestão Pública com a adoção de medidas estratégicas.

Nesse sentido, conceitua Marçal Justen Filho (2013, p. 1188):

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da *atuação administrativa própria*, visando prevenir ou

eliminar defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto.

Quanto à evolução do controle interno, é oportuno ressaltar que o mesmo vem passando por constante evolução, haja vista que, inicialmente, no âmbito federal tal sistema fora instituído pela Lei Federal nº 4.320/1964 (artigo 76), contendo a menção de 03 (três) tipos de controle: prévio, concomitante e subsequente, além das atribuições específicas do Tribunal de Contas (LIMA, 2019).

Fato é que, somente em 1967, a expressão “controle interno” foi mencionada pela primeira vez na Constituição Federal, mais especificamente nos artigos 71 e 72, tendo como objetivos a criação de condições indispensáveis para eficácia do controle externo, a regularidade das receitas e das despesas, o acompanhamento da execução de programas de trabalho e orçamento, bem como a avaliação dos resultados alcançados. Porém, tal sistema encontrava-se totalmente restrito e direcionado ao Poder Executivo (LIMA, 2019).

Com a promulgação da Constituição Federal, ficou estabelecida a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem o sistema de controle interno, conforme preconizado em seu artigo 74.

Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) atribuiu importantes responsabilidades ao controle interno, como: a publicação de relatório de gestão fiscal para verificação de cumprimentos de metas estabelecidas, a apuração de limites e condições para realizações de operações de crédito e as medidas de retorno das despesas com pessoal (LIMA, 2019).

Conforme salienta Regina Ferrari (2009, p. 207):

[...] o controle interno não é um instrumento contra o administrador, mas que, ao contrário, só o beneficia, na medida em que permite estar sempre conhecendo sua gestão, o que impede que venha a ser surpreendido, mais tarde, pelo exercício do Controle Externo, quando, às vezes, já não existe mais possibilidade de correção e isenção, o que possibilita sua penalização.

Portanto, em suma, a partir das discussões supracitadas, é possível compreender que o controle interno tem como finalidade proteger os ativos e inibir a corrupção e a fraude, bem como a promoção e a concretização do princípio da eficiência.

2.3 DO CONTROLE EXTERNO

O controle externo é o tipo de controle praticado por um Poder ou Órgão diferente da Administração Pública, portanto, depende de previsão constitucional, visto que há interferência direta de um Poder sobre as atividades exercidas pelo outro.

Sob este enfoque, segundo Carvalho Filho (2007, p. 811):

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

Já para o jurista Marçal Justen Filho (2013, p. 1195), o controle externo pode ser compreendido 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.

Assim, resumidamente, o controle externo consiste naquele realizado por órgão alheio à Administração responsável pelo ato controlado, objetivando a comprovação e o respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública e, mais do que isto, uma atuação proba e com vistas ao interesse público.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, estabelece que o sistema de controle externo está sob responsabilidade do Poder Legislativo, todavia a sua execução está destinada a um órgão autônomo e independente de atuação sobre os três Poderes do Estado – ora Tribunal de Contas, contendo como competência exclusiva e indelegável a fiscalização, conforme descrito em seu artigo 71.

Assim, o controle externo é aquele exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas respectivo.

No que concerne ao controle judicial – explicitamente observado no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88 – tem-se como finalidade assegurar a atuação sobre os atos administrativos, especialmente acerca de sua realização em conformidade com os princípios preconizados na Constituição Federal de 1988, ou seja, tal controle é exercido posteriormente a emissão dos

atos, em total observância à legalidade, uma vez que o Poder Judiciário não poderá controlar e analisar o mérito administrativo, pois se caso o fizesse, estaria invadindo uma garantia do direito pelo ordenamento jurídico à Administração Pública que consiste na discricionariedade dos atos (MELLO, 2006).

Desta forma, a atuação judicial deverá estar focada tão somente à aferição da legalidade e a moralidade do ato. Para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 673):

[...] os meios de controle judiciário ou judicial dos atos administrativos de qualquer dos Poderes são as vias processuais de procedimento ordinário, sumário ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública. Essa regra está excepcionada pela ação popular e pela ação civil pública, em que o autor não defende direito próprio, mas, sim, interesses da coletividade ou interesses difusos, e pela ação direta de inconstitucionalidade e pela declaratória de constitucionalidade.

Portanto, embora haja a separação dos poderes, a verificação da legalidade não se restringe somente aos atos administrativos vinculados, pois em se tratando de ato administrativo discricionário com indícios de ilegalidade ou abusividade, é lícita e devida aplicação do controle judicial, sem que ocorra a violação ao princípio da separação dos poderes. Ora, o Judiciário possui prerrogativas e ferramentas importantíssimas para questionar os atos da Administração Pública, exercendo, dessa forma, o papel de protetor da sociedade e coibindo os atos que atentem ao direito.

No que concerne ao controle legislativo, a função principal do Poder Legislativo consiste na elaboração de Leis, porém é sabido que, além das funções típicas, este Poder exerce outras funções (atípicas), como: o controle político e financeiro sobre o Poder Executivo e as entidades da Administração Pública limitado aos previstos no artigo 74 da CF/88. Já, o controle político tem como base a fiscalização sobre os atos ligados a função administrativa e organizacional do Poder Executivo, enquanto o controle financeiro, exercido pelo Legislativo, encontra-se previsto nos artigos 70 e 75 da Constituição Federal de 1988, resultando-se numa fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta e Indireta, especialmente quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, conforme o artigo 37, caput, da CF/88 (MORAES, 2012).

Por último e ainda acerca o controle externo, é de suma importância enfatizar sobre o controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas, o qual consiste no enfoque central desta pesquisa.

Assim, os Tribunais de Contas exercem função de auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da atuação administrativa, no que se refere ao controle exercido por um órgão técnico, ou seja, “cabe a este órgão fiscalizador, na forma da lei, vigiar e controlar os dispêndios oriundos das licitações, contratação de pessoal e demais atos da Administração que envolvam o erário” (FRANÇA, 2016, p. 122).

No que concerne a sua definição, o Tribunal de Contas é definido como:

[...] representante ou delegado do povo, sendo colocado na posição de órgão de auxílio do Poder Legislativo, tendo como finalidade coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda pública, por meio do acompanhamento da execução da lei orçamentária e pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro ou bens públicos (SIMÕES, 2014, p. 15).

Os Tribunais possuem competências para fiscalizar qualquer um dos Poderes constituídos que se utilizem de recursos públicos, bem como do Ministério Público.

Tais espécies dos Tribunais de Contas, para Edson Simões (2014, p. 15-16), encontram-se institucionalizados com suas respectivas competências da seguinte forma:

- a) *Tribunal de Contas da União* (TCU): órgão federal de auxílio do Congresso Nacional, com jurisdição em todo o território nacional, integrado por nove Ministros; tem por responsabilidade o controle externo da União, incluindo os recursos por ela repassados a outros entes público da Federação ou entidades (arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 88).
- b) *Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal*: órgão estadual (ou distrital) de auxílio da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais,² com jurisdição no respectivo Estado, integrado por sete Conselheiros. Encontram-se distribuídos pelas 27 unidades federativas do País e sua função equivale, via de regra, à fiscalização da execução orçamentária e das contas do governo estadual e municipal, incluindo-se as contas dos Prefeitos (estas últimas, quando não houver também naquele Estado Tribunal de Contas dos Municípios).
- c) *Tribunal de Contas dos Municípios*: órgão estadual, de auxílio das Câmaras Municipais, com jurisdição nos entes municipais que integram o Estado, composto por sete Conselheiros, sendo previsto no § 1º, do art. 31 e no parágrafo único, do art. 75, da Constituição Federal de 88. Existente nos Estados do Ceará, Bahia, Goiás e Pará, e, nesses casos, em que há, no mesmo Estado, Tribunal de Contas Estadual e Tribunal de Contas dos Municípios, a fiscalização e o controle orçamentário-financeiro dos Municípios, incluindo-se as contas dos Prefeitos, passam a ser de competência desses últimos.
- d) *Tribunal de Contas do Município* (existente nas Cidades de São Paulo e Rio de Janeiro): órgão municipal, integrado por cinco Conselheiros em São Paulo e por sete Conselheiros no Rio de Janeiro, ao qual compete a fiscalização orçamentária-financeira do próprio Município.

Portanto, ainda que os Tribunais de Contas tenham as suas funções delineadas na Carta Magna, os Tribunais atuam no sentido de garantir a moralidade dos atos e a probidade na gestão, fiscalizando a atuação dos administradores e dos agentes públicos em geral.

2.4 DO CONTROLE SOCIAL

A Administração Pública tem como objetivo principal o interesse público na prestação de serviços, seguindo sempre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diante deste contexto, verifica-se que o controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo de pessoas ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, neste caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas de pelo menos uma parte de seus membros serem eleitos pela sociedade, como, por exemplo, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Segundo Carvalho Filho (2009, p. 903), o controle social:

Trata-se, com efeito, de um processo, em que cada etapa representa um fator de ampliação desse tipo de controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo co-gestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais.

Portanto, o controle social consiste na efetiva participação da sociedade na Administração Pública, acompanhando e fiscalizando os atos a fim de assegurar maior transparência e eficiência nos serviços públicos colocados à disposição de toda a população.

1.

3 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 DA ORIGEM

O Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) foi instituído pelo então governador do Estado, Moysés Lupion, através do Decreto-Lei nº 627 no dia 02 de junho de 1947, em substituição ao Conselho Administrativo do Estado, tendo como primeiro regulamento o Decreto-Lei nº 673, que definiu a estrutura e competência da Corte. Assim, em 12 de agosto de

1947 foi aprovado o primeiro Regimento Interno da Casa, estabelecendo os respectivos procedimentos (PARANÁ, *s.d.*).

A eleição de seus primeiros dirigentes ocorreu em 14 de julho de 1947, elegendo como o primeiro Presidente o senhor Raul Vaz e Daniel Borges dos Reis como vice-presidente, sendo que, inicialmente, o objetivo maior dos membros do Tribunal era a de prover e aparelhar a Corte para o exercício de seu papel principal, ora fiscalizatório. Fato é que a Lei de Responsabilidade (Lei Complementar nº 101/2000) trouxe um novo desafio ao Tribunal de Contas, revolucionando a Administração Pública, propondo, desta forma, novos princípios de aplicabilidade, controles, programações e além de prever punições fiscais e penais. (PARANÁ, *s.d.*)

Em 2001, o TCE-PR cria um sistema para envio de informações exigidas pela LRF através de via magnética – mais especificamente o SIM (Sistema de Informações Municipais), que diminuiu drasticamente o número de papéis enviados durante a prestação de contas. Desta forma, é nítido o empenho da Corte de Contas na informatização, tornado as suas rotinas menos burocráticas e, ao mesmo tempo, oportunizando aos seus jurisdicionados um leque de ferramentas, capazes de serem exercidas a qualquer hora do dia. No mais, quanto à composição, registra-se que o TCE-PR possui em sua estrutura organizacional a seguinte composição:

Tribunal Pleno – composto por 7 conselheiros, 04 auditores e 01 Secretário; 02 Câmaras, Corregedoria-Geral, além do Ministério Público de Contas (PARANÁ, *s.d.*).

Portanto, o TCE-PR, além da preocupação com a legalidade dos atos da gestão, também encontra-se preocupado com a qualidade dos serviços prestados à população, otimizando ao longo de sua história sua atuação.

3.2 DAS ATRIBUIÇÕES

O TCE-PR atua como órgão de auxílio do Poder Legislativo responsável por este controle, tanto no âmbito estadual quanto municipal, apresentando como principais atribuições: o controle das receitas e das despesas do Estado e dos Municípios, bem como o acompanhamento quanto a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais; a análise e o julgamento da legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos; a emissão de parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior

juízo pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal; a apreciação e o julgamento de denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos; a expedição de orientação nas ações administrativas, respondendo as consultas formuladas (PARANÁ, *s.d.*).

Assim, denota-se que o TCE-PR consiste num órgão julgador administrativo, que tem como função institucional o controle dos atos administrativos.

3.3 DA ABRANGÊNCIA

O Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) é responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público no âmbito do Estado do Paraná, mais especificamente nos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios, conforme art. 77 da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989).

Assim, o TCE-PR atua como complemento nas atividades exercidas pelo Poder Legislativo, mais especificamente da Assembleia Legislativa e das Câmaras de Vereadores.

A fiscalização do dinheiro público exercida pelo TCE tem como grande objetivo a garantia que o dinheiro pago pela população através dos impostos e taxas, estão sendo bem aplicados e estão retornando à população através de serviços de qualidade (saúde, educação, infraestrutura, entre outros). Logo, o Tribunal exerce ações de fiscalização por meio de levantamento, auditorias, inspeção, monitoramento e acompanhamento.

Nesse sentido, no Regimento Interno da referida Corte de Contas, no §2º do art. 260, é possível denotar que os levantamentos e os acompanhamentos serão realizados por iniciativa das unidades técnicas, se necessárias, independentemente de programação (PARANÁ, 2006).

Desta forma, para que sejam realizadas auditorias, inspeções e monitoramentos, estas devem constar no Plano Anual de Fiscalização, conforme estabelecido no dispositivo abaixo:

Art. 260. As auditorias, inspeções e monitoramentos obedecerão ao Plano Anual de Fiscalização coordenado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, encaminhado pelo Presidente e aprovado pelo Tribunal Pleno. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016) § 1º A forma de acompanhamento e a supervisão do Plano Anual de Fiscalização, bem como os critérios e procedimentos para sua elaboração, serão estabelecidos em Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) § 2º Os levantamentos e acompanhamentos realizados pelas Inspetorias de Controle Externo serão realizados por sua iniciativa, visando subsidiar as atividades que lhes são afetas, independentemente de programação, observada a disponibilidade dos recursos humanos e materiais necessários. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018) (PARANÁ, 2006).

Ante ao exposto, o Tribunal de Contas realiza o controle dos 399 municípios através de levantamento e fiscalização de como estão sendo aplicados os recursos arrecadados, bem como realiza auditorias e inspeções *in loco* desde que aprovadas no plano anual de fiscalização.

3.4 DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

A Lei que trata de atos de improbidade praticados por qualquer agente público consiste na Lei Federal nº 8.429/1992, que assim os definem em seu artigo 11 (BRASIL, 1992):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. [\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\) \(Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014\) \(Vigência\)](#)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\) \(Vigência\)](#)

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do [art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. \(Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018\).](#)

A Lei Orgânica do TCE-PR prevê no inc. III do art. 16, quatro hipóteses para que contas sejam consideradas irregulares: omissão no dever de prestar contas; infração à norma legal ou regulamentar; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e desvio de finalidade (PARANÁ, 2005).

Sendo assim, compete ao Tribunal de Contas do Paraná, para fins de inelegibilidade, apresentar à Justiça Eleitoral, até 30 dias antes do prazo final para registro das candidaturas, a relação dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

Aponta-se ainda que, no ano de 2020, o TCE-PR disponibilizou aos cidadãos a lista de agentes públicos com contas irregulares, composta por 1.783 registros relativos a 1.275 administradores públicos que tiveram contas desaprovados nos últimos 8 anos, publicizando, assim, a sua efetiva atuação (PARANÁ, *s.d.*).

Portanto, não se trata de atribuição do Tribunal de Contas declarar a inelegibilidade de responsáveis por contas julgadas irregulares, haja vista que esta competência é direcionada à Justiça Eleitoral, cabendo a tal órgão tão somente a apresentação de relação das pessoas físicas enquadradas nos requisitos legais.

4 DO ATIVISMO DE CONTAS À LUZ DO ATIVISMO JUDICIAL

4.1 DO ATIVISMO JUDICIAL

Nas últimas décadas a expressão “ativismo judicial” vem sendo muito adotada no debate jurídico, de modo que o termo é utilizado para identificar uma Função Judicial quanto a uma determinação de aplicação de uma decisão política que ultrapassa os limites da democracia.

Fato é que, inicialmente, quanto à origem da discussão sobre ativismo judicial, revela-se o que se segue:

[...] é frequentemente situada no período de liderança do juiz Warren na Suprema Corte americana (de 1953 a 1969), marcado por uma memorável ampliação de direitos civis e políticos, a exemplo do emblemático caso *Brown v. Board of Education* (374 US 483), de 1953. Warren imprimiu uma linha fortemente liberal como “Chief Justice” na Suprema Corte, o que despertou tremenda inquietação na comunidade política norte-americana, a começar pelo próprio presidente Eisenhower, que o havia nomeado na expectativa de que assentasse um perfil conservador no Tribunal (MACHADO, 2008, p. 16).

No mais, o ativismo judicial está associado a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior ingerência na atuação dos outros dois Poderes. A conduta ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem:

(i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que

os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (BARROSO, 2012, p. 6).

Trata-se, na verdade, de um novo termo para questão antiga existente no mundo jurídico, e segundo as lições do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2008, p. 10).

Em suma, o ativismo judicial caracteriza-se numa conduta mais efetiva e ativa do Poder Judiciário, especialmente no tocante a julgamento de casos que envolvem direitos fundamentais e que se apresentam com legislação deficiente e/ou omissa, resultando, assim, no proferimento de decisões ampliadoras do sentido e do alcance das normas.

4.2 DA (IM)POSSIBILIDADE DO ATIVISMO DE CONTAS

O “ativismo de Contas” é caracterizado pela realização da atividade de controle externo, de atribuição dos Tribunais de Contas, de maneira a interferir, com mais vigor e mais proatividade, no âmbito da Administração Pública – objeto do controle, visando, com isso, consolidar os valores e fins estabelecidos na Constituição (DIMOULIS; LUNARDI, 2011).

Vale destacar que as competências atribuídas aos Tribunais de Contas passariam a ser exercidas de forma mais ativa, em situação em que os poderes de controle e auditoria atribuídos às Cortes de Contas passam a ser utilizados tal como as Cortes Judiciárias, utilizando-se a jurisdição, principalmente nos casos de inércia legislativa e de insuficiência/inexistência de políticas públicas.

Nesse sentido, o ativismo de Contas tem como principais características: maior eficácia e efetividade das decisões tomadas pelos Tribunais de Contas, com a imposição das sanções necessárias ao cumprimento de tudo quanto ordenado pelo referido órgão; efetiva utilização

das competências corretivas dos Tribunais, admitindo-se que a insuficiência na realização de uma política pública configura uma “*ilegalidade*” a ser corrigida; e, por fim, a valorização das competências de investigação das Cortes de Contas, para além do mero controle da conformidade, visando, também, o controle do desempenho das políticas públicas (com a verificação, inclusive, na realidade concreta – *in loco*, do maior ou menor grau de realização do direito fundamental envolvido) (CASTRO, 2015).

A expressão “ativismo de contas”, ressaltada nesta pesquisa, advém da expressão “ativismo judicial”, compreendendo a:

[...] Atividade de controle externo, de atribuição dos Tribunais de Contas, de maneira a interferir, com mais vigor, no âmbito da Administração Pública objeto de controle, visando, com isso, concretizar, em maior ou menor grau, os valores e fins estabelecidos na Constituição. Vale dizer: as competências atribuídas aos Tribunais de Contas passariam a ser exercidas de forma mais ativa, em situação onde os poderes de controle e auditoria atribuídos às Cortes de Contas passariam a ser utilizados tal como as Cortes Judiciais utilizam a jurisdição, principalmente nos casos de inércia legislativa e de insuficiência/inexistência de políticas públicas. O que se pretende, é um ativismo dos Tribunais de Contas, que ao exercerem o controle de legalidade, economicidade e legitimidade dos atos, avaliem com rigor o que tange à implantação e a implementação do sistema de controle interno, a fim de aprimorá-lo, em especial quando seus titulares não ostentarem qualificação técnica adequada à importância das atribuições da função (CASTRO, 2015, p. 198).

Ademais, o embasamento da proatividade das Cortes de Contas é decorrente do entendimento definido em Súmula do STF, ora: “Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (BRASIL, 1963), ressaltando, desde já, a divergência sobre a superação desta súmula e a sua inconstitucionalidade no tocante ao controle de constitucionalidade.

Uma objeção que poderia se fazer a uma atuação “ativista” por parte dos Tribunais de Contas, resultaria no tocante a concepção da noção de separação de Poderes, sendo certo que, neste caso, ante a existência de uma atuação mais reativa por parte dos órgãos de controle externo, possibilitaria a invasão do campo de competências delimitadas pela Constituição Federal em favor dos demais Poderes, representando, também, uma ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Para fins de aprofundamento da temática, recentemente – em março de 2021, o Tribunal de Contas do Estado Paraná (TCE-PR), por meio de seu então Presidente – Conselheiro Fábio

de Souza Camargo, expediu um ato determinando a suspensão de circulação do transporte coletivo no município de Curitiba-PR, considerando a pandemia vivenciada e a elevada taxa de ocupação dos leitos no Estado do Paraná, em sobreposição às disposições estabelecidas no Decreto Municipal nº 600/2021, resultando, inclusive, na impetração de Mandado de Segurança por parte da Municipalidade, cuja liminar fora concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em favor desta, suspendendo o ato coator e, conseqüentemente, permitindo o funcionamento do transporte público de acordo com o citado Decreto Municipal. Entretanto, registra-se que tal atuação ativa se deu em razão de denúncia, apresentada pelo Sindicato dos Motoristas e Cobradores nas Empresas de Transporte de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana (SINDIMOC) – sob nº 160953/21, objetivando a adoção de medidas necessárias para assegurar a saúde de referidos trabalhadores, expostos constantemente ao contato social, ante à pandemia (PELEGI, 2021).

Fato é que tal atuação resultou-se numa infinita discussão jurídica acerca da (des)necessidade e da (in)constitucionalidade de tal postura ativa do TCE-PR, especialmente porque a Corte de Contas não tem atribuição para agir dentro de esfera de execução de políticas públicas, especialmente, *in casu*, com a imposição e a determinação de medidas sanitária contra a pandemia decorrente da COVID-19.

Nesse sentido, o caso prático demonstra claramente o poder cautelar dos Tribunais de Contas, frisado, inclusive, em decisão do STF (FUX, 2021):

Nada obstante os fundamentos que embasaram a decisão impugnada, entendo, nos limites da cognição possível nos incidentes de contracautela, plausível a argumentação do Tribunal de Contas autor, à luz da jurisprudência desta Suprema Corte. Com efeito, como foi inclusive referido na decisão impugnada, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares - inclusive a indisponibilidade de bens - necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização. [...] haja vista a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal e a finalidade das medidas cautelares previstas na legislação local impugnada, vislumbra-se que a manutenção da decisão impugnada pode causar grave lesão à ordem e à economia públicas, obstaculizando a atuação preventiva do Tribunal de Contas do Mato Grosso de resguardo e eventual reparação de danos ao erário.

Ora, diferentemente da visão conservadora de atrelar a competência do TCE-PR tão somente ao exercício do papel posterior de fiscalização, é consabido que a fiscalização efetiva e eficiente, com vistas ao interesse público, deve acontecer de maneira integral, isto é, tanto

anterior, quanto posteriormente e ainda concomitante, postura esta, inclusive, evidente nos acompanhamentos de Atos de Gestão e no poder geral de cautela, concedidos por força do artigo 17 do Regimento Interno da Corte e do artigo 53, inciso IV, da Lei Complementar nº 113/2005, resultando-se num ativismo de contas inegavelmente afeto e constitucional, especialmente no tocante à proteção aos direitos e às garantias fundamentais.

Portanto, faz-se necessária e essencial, com fundamento na própria Constituição Federal de 1988, a adoção de postura mais proativa por parte do Corte de Contas do Estado do Paraná, assumindo suas atribuições como verdadeiro órgão capaz de impedir o desgoverno e a má gestão, bem como a violação aos direitos fundamentais do indivíduo e da sociedade, implicando numa maior legitimidade das políticas públicas.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a finalidade primordial dos órgãos de controle consiste na inibição da corrupção e da fraude, protegendo os ativos e promovendo a concretização do princípio da eficiência e dos demais princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente no tocante à moralidade e à probidade.

Fato é que os órgãos de controle externo, especificamente as Cortes de Contas, além da preocupação com a legalidade dos atos da gestão, também têm assumido uma postura mais ativa durante a atuação, preocupando-se também com a qualidade dos serviços prestados à população e, conseqüentemente, com a proteção de seus direitos fundamentais, resultando-se, assim, num ativismo de contas à luz do ativismo judicial.

Ora, considerando que o ativismo judicial trata-se de uma conduta mais efetiva e ativa do Poder Judiciário, resultando, assim, no proferimento de decisões ampliadoras do sentido e do alcance das normas, é de suma importância a reflexão acerca do ativismo de contas enquanto realização de controle externo, de atribuição dos Tribunais de Contas – em especial do TCE-PR, interferindo com mais vigor e proatividade no âmbito da Administração Pública, com vistas a garantia do interesse público.

Por fim, no que se refere a adoção (ou não) pela Corte de Contas do Paraná (TCE-PR) de uma postura ativista e concretizadora dos direitos e garantias fundamentais – ora “ativismo de contas”, infere-se pela necessidade, uma vez que tal atuação encontra-se pautada no exercício

das competências atribuídas pela própria Constituição Federal de 1988, não acarretando, portanto, na violação ao princípio da separação dos poderes.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120**. 27. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº15, de 2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº171, de 1993**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1014859&filena me=Dossie+-PEC+171/1993. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Resolução n.º 119, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto - Lei 17. 943 - A**, de 12 de outubro de 1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 02 de junho de 2021.

BRASIL. **Decreto - Lei 3914**, de 09 de dezembro de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm. Acesso em: 02 de junho de 2021.

BRASIL. **Decreto - Lei 2848**, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 02 de junho de 2021.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069/90. Brasília, DF; Congresso Nacional, 1990.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 32, de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933774&ts=1594004660648&disposition=inline>. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

BRASIL. **Pesquisa de Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Brasília, DF, 2020.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOTA, Milena Pavão; GERMANO, Marlene Soares Freire. A desigualdade social e suas influências no crescimento dos atos infracionais. **Revista Transformar**. n. 2, v. 13, Itaperuna, RJ, 2019.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro – volume único**, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SOUZA, Itáverton Madureira Santana. **A redução da maioridade penal não resolve o Problema da violência**. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/124067/reducao_maioridade_penal_souza.pdf. Acesso em 02 de junho de 2021.

SOUZA, Diogo Mendes de et al. **Redução da maioridade penal: discussão acerca dessa propagada solução para redução da criminalidade juvenil**. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/13692>. Acesso em: 02 de junho de 2021.

SPOSATO, Karyna Batista. **Elementos para uma teoria da responsabilidade penal de adolescentes**. Salvador, 2011.

TAVARES, Olga Vieira Lima et al. **O Serviço Social no campo socioeducativo: a questão da visibilidade num espaço invisível**. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_44_SL3%20\(2\).pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_44_SL3%20(2).pdf). Acesso em: 11 de agosto de 2021.

Unicef, 2007. **Porque dizer não à redução da idade penal**. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/idade_penal/unicef_id_penal_nov2007_completo.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2020.

IPEA, 2006. **Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios**. Disponível em: https://ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap3_educacao.pdf. Acesso em 31 de agosto de 2020.