

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Vando Vieira Batista dos Santos
Flávia Monaco Vieira

GESTÃO E NEGÓCIOS



PRESTAÇÃO DE CONTAS

Vando Vieira Batista dos Santos
Flávia Monaco Vieira

GESTÃO E NEGÓCIOS



Autor

Vando Vieira Batista dos Santos

Possui especializações em Controladoria e Administração Estratégica (2019) ambas pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci, MBA em Executivo Empresarial em Gestão Bancária e Finanças Corporativas (2018) na Escola Superior Aberta do Brasil, MBA em Gestão Tributária pela Universidade Estácio de Sá (2014), Pós-Graduação em Auditoria e Perícia pela Universidade Católica Dom Bosco (2011), Graduação em Administração (2009) e Graduação em Ciências Contábeis (2008) ambas pela Faculdade Michelangelo.

Flávia Monaco Vieira

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Feevale (2007), Especialista em Perita Contábil pela Universidade Gama Filho (2010), Especialista em Controladoria e Gestão pela Escola Aberta do Brasil (2013) e Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais pela Universidade La Salle (2020). Atualmente atua na Coordenadoria Geral de Contabilidade do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), como Analista II e Perita contábil judicial em processos trabalhista e cíveis. Possui conhecimentos técnicos na área contábil, fiscal, tributária e departamento de pessoal, com vivência em gestão de equipes e liderança.

Design Instrucional

NT Editora

Projeto Gráfico

NT Editora

Revisão

NT Editora

Capa

NT Editora

Editoreção Eletrônica

NT Editora

Ilustração

Daniel Motta

NT Editora, uma empresa do Grupo NT

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Santos, Vando Vieira Batista dos; Vieira, Flávia Monaco.

Prestação de contas / Vando Vieira Batista dos Santos; Flávia Monaco Vieira – 1. ed. reimpr. – Brasília: NT Editora, 2014.

94 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-85-68004-83-8

1. Contas. 2. Administração.

I. Título

Copyright © 2014 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e também como fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



Saiba Mais

Este ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



Importante

O conteúdo indicado com este ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



Dicas

Este ícone apresenta dicas de estudo.



Exercícios

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



Exercícios

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

Bons estudos!

Sumário

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	7
1.1 Administração pública	8
1.2 Controle da administração pública.....	16
1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	23
1.4 Órgãos de controle e fiscalização	27
1.5 Considerações finais.....	32
2 PRESTAÇÃO DE CONTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
2.1 Conceito de prestação de contas	36
2.2 Prestação de contas do governo federal	37
2.3 Prestação de contas do governo estadual	42
2.4 Prestação de contas do governo municipal	44
2.5 Tomada de contas especial (TCE)	47
2.6 Transparência pública.....	51
2.7 Controle social.....	57
2.8 Considerações finais.....	59
3 PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS, CAMPANHAS ELEITORAIS E PROJETOS INCENTIVADOS	62
3.1 Prestação de contas de convênios.....	62
3.2 Prestação de contas de campanhas eleitorais.....	68
3.3 Prestação de contas de projetos incentivados	76
3.4 Considerações finais.....	86
GLOSSÁRIO	89
BIBLIOGRAFIA.....	92

Bem-vindo (a) ao Curso de **Prestação de contas!**

Todos os órgãos da administração pública são obrigados a apresentar prestação de contas dos recursos recebidos, sendo fiscalizado por entidades competentes e pela sociedade. Neste curso você aprenderá a importância da prestação de contas e seus elementos essenciais.

Serão apresentadas a legislação e as normas pertinentes aos recursos para prestação de contas, trazendo os conceitos de contas públicas e sua prestação em cada esfera do governo.

O curso é voltado aos gestores e servidores públicos que lidam com prestações de contas, bem como cidadãos que desejem conhecer mais sobre o assunto.

Bons estudos!

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

Bem-vindo ao curso de Prestação de Contas!

A prestação de contas é uma ferramenta importante que possibilita a terceiros verificar o desempenho da administração pública, bem como se os objetivos estão sendo alcançados. Cada vez mais a sociedade cobra dos gestores boa aplicação dos recursos públicos, isso é percebido pelo aumento do controle social, que avalia a administração pública.



Por meio da prestação de contas, a entidade passa confiança das suas ações, fortalecendo a relação com os cidadãos.

Neste primeiro momento, estudaremos sobre a organização da administração pública, os deveres e as responsabilidades dos agentes públicos e atos que constituem improbidade administrativa. Veremos ainda sobre o controle da administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as características e funções das entidades de fiscalização.



Você sabia que todos os órgãos do governo devem prestar contas sobre a aplicação dos recursos recebidos? E não só eles, como também todas as organizações que recebem recurso público?

Isso ocorre para assegurar que os gestores dos recursos públicos apliquem de forma correta os recursos recebidos, assim como suas atividades atinjam os resultados esperados com qualidade.



Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Artigo 70, Parágrafo Único, CF/88).

Quando o gestor presta contas dos recursos utilizados, ele recebe maior credibilidade da população, passando a transparência de seus atos.

A gestão pública está relacionada diretamente aos interesses da sociedade. Todos os serviços públicos de que a sociedade dispõe são financiados por meio de arrecadações. A função dos governantes é, portanto, geri-los.

Para que a administração pública consiga atingir os objetivos propostos, ela necessita de recursos financeiros. Como os recursos são escassos, os agentes devem aplicá-los da melhor forma possível, a fim de maximizar os resultados positivos.

1.1 Administração pública

O Estado democrático, tal como é o Brasil, tem como objetivo a defesa dos interesses da população, visando ao bem comum. Para alcançar tal objetivo, o Estado conta com três poderes, que são independentes e harmônicos entre si:

Poder Legislativo – declara o direito;

Poder Executivo – administra o Estado, traduzindo o direito ao caso concreto;

Poder Judiciário – julga os litígios, distribuindo a justiça de acordo com as normas de direito.



Exercitando o conhecimento

Ligue os poderes ao conceito correspondente.

Poder Legislativo

Administra o Estado, traduzindo o direito ao caso concreto.

Poder Executivo

Julga os litígios, distribuindo a justiça de acordo com as normas de direito.

Poder Judiciário

Declara o direito.

O Estado pode ser entendido como uma organização jurídica, pois é dotado de soberania (poder supremo em determinado território) e possui independência perante outros Estados soberanos. O Estado brasileiro compreende as seguintes unidades da federação: **União, estados, Distrito Federal e municípios**.

Os entes federativos são denominados pessoas jurídicas políticas, pois são sujeitos de direitos e obrigações, conforme descrito na Constituição e nas leis.

Compete a todas estas entidades (União, estados, Distrito Federal e municípios) a conservação do patrimônio público; proteção dos bens históricos, das paisagens naturais e dos sítios arqueológicos, do meio ambiente e da poluição; e defender a saúde e assistência pública, assim como a sociedade em geral.

A Constituição Federal estipula repartição de competências entre as esferas, inclusive repartição de rendas, para possibilitar que os Estados-membros desempenhem suas competências.

Estados e municípios participam das receitas tributárias por meio de fundos (artigo 159, I, CF) e de participação direta no produto da arrecadação de outras pessoas políticas (artigos 157, 158 e 159, II, CF). Isso possibilita que o estado e os municípios com menor arrecadação possam enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos de sua própria competência, contribuindo, ainda, com o melhor equilíbrio socioeconômico regional, que vai de acordo com o artigo 3º, III, da Constituição Federal.



A Constituição Federal trata também das repartições de receitas oriundas de impostos federais, favorecendo não somente os estados, como, igualmente, distribuindo aos municípios (artigo 159, CF). A Emenda à Constituição nº 55/2007 especifica o momento (primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano) para entrega de certo percentual devido ao Fundo de Participação dos Municípios.

Após a organização do Estado, temos a organização da administração.

Enquanto o Estado atua por meio de entidades (pessoas jurídicas), a administração pública trabalha por meio de órgão (pessoas físicas investidas em cargos e funções), que são responsáveis pelo exercício da função executiva.

Administrar a coisa pública é uma atividade essencial do Estado para que alcance seus objetivos. Sendo os agentes públicos as pessoas responsáveis por executar as atividades atribuídas ao órgão, cabe à administração pública gerir os bens e interesses da população nas três esferas de governo: **federal, estadual e municipal**. Em sentido formal, podemos entender a administração pública como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Madeira (2008), em seu livro sobre administração pública, diferencia governo de administração. Vejamos abaixo essa diferenciação:

Diferença jurídica entre governo e administração:

Governo – os órgãos do governo têm a competência de tomar decisões políticas, possuindo forte carga de opções, mas não de arbítrio em relação à comunidade governada.

Administração – os órgãos da administração pública têm a seu cargo a aplicação daquelas decisões governamentais que sejam exequíveis em termos de ação concreta.

Assim sendo, a administração pública é entendida como toda atividade do Estado para alcançar os seus próprios fins, e que não seja para legislar e julgar contenciosamente.

O conjunto de órgãos da administração pública compreende a administração pública direta e indireta, conforme disposto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.



A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Artigo 4º, Decreto-Lei Nº 200/1967).

Administração pública direta – é composta por órgãos que são ligados diretamente à estrutura administrativa de cada esfera de poder. Fazem parte: a estrutura administrativa da Presidência da República, os ministérios, os gabinetes dos governadores dos estados e do Distrito Federal, os gabinetes dos prefeitos municipais, as secretarias de estado e as secretarias municipais.

Administração pública indireta – é composta pelas entidades com personalidade jurídica própria, que têm por finalidade realizar atividades do governo de forma descentralizada. É formada pelas **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista**.

Exercitando o conhecimento

Sobre a administração pública, podemos dizer que ela é:

Marque as alternativas corretas.

- Administração pública oculta.
- Administração pública abstrata.
- Administração pública direta.
- Administração pública indireta.
- Administração pública reta.
- Administração pública torta.

A lei considera (artigo 5º, Decreto-Lei nº 200/1967):

- Autarquia – serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada.
- Empresa pública – entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica para que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
- Sociedade de economia mista – entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da administração indireta.
- Fundação pública – entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.





Além das características listadas anteriormente, as entidades da administração pública indireta que possuem vínculo com os órgãos da administração direta sujeitam-se à licitação (Lei nº 8.666/1993) e proibição de acúmulo de cargos.

As atividades da administração pública devem obedecer aos princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. (art. 6º, Decreto-Lei nº 200/1967).

Como as ações dos órgãos da administração são efetivamente subordinadas à ação governamental, os agentes administrativos são obrigados a cumprir a decisão governamental.

1.1.1 Deveres do administrador público

São inúmeras as atividades realizadas pela administração pública, formada por órgãos e entes personalizados, conduzidos por um corpo de agentes. A administração pública desempenha essas atividades para cumprir as tarefas que o ordamento jurídico lhe confere. O administrador, ao tomar posse e ser investido no cargo público, passa a ter várias responsabilidades, encargos, poderes e deveres oriundos da posição que está ocupando.

O administrador passa a gerir bens e interesses da coletividade, tendo para tal, uma competência decisória, sendo a autoridade que responderá pelas suas próprias atribuições e pelos seus próprios atos.

Existem especificações de funções e distribuição de parcelas de competências entre os servidores integrantes da administração pública. As parcelas de poder são outorgadas por lei como atribuição do cargo ou função, independentemente da pessoa que os exerça, ou seja, o poder pertence ao cargo ou à função e não à pessoa.

No entanto, para que as atividades sejam realizadas, a administração pública necessita da presença de seus agentes, sendo estes o elemento físico e **volitivo** por meio do qual o Estado atua no mundo jurídico.

O agente público tem o poder e o dever de agir, já que existem leis que legitimam sua ação. Enquanto que no direito privado o poder de agir é facultativo, no direito público é um dever, pois o interesse protegido não lhe pertence, mas sim à sociedade a que serve.

A Constituição estabelece princípios básicos para a administração pública em qualquer dos poderes de qualquer dos entes federativos. Os princípios-deveres constitucionais são os da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

Os poderes da administração pública são instrumentos de trabalho do administrador e, por serem poderes-deveres, não podem deixar de ser exercidos. Madeira (2008) afirma que “o poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo”.



Volitivo: elemento subjetivo. Refere-se à vontade do agente (direito penal).

Enquanto que para o cidadão comum é lícito fazer tudo que não é proibido em lei, ao servidor público só é permitido fazer o que determina a legislação. Para cumprir com a sua função social, a administração pública é regida por regulamentos e procedimentos.

Assim sendo, o agente público deve exercer seus poderes com probidade, eficiência e prestação de contas de seus atos.

Dever de probidade – diz respeito à conduta do administrador público, procurando sempre gerir a coisa pública da melhor forma possível. O agente público deve agir de acordo com os princípios da moral na administração pública.

Dever de eficiência – está relacionado à necessidade de tornar mais qualitativa a atividade administrativa, com o objetivo de alcançar, por parte do administrador público, maior celeridade, perfeição, coordenação, técnica, controle, etc. Esse dever impõe a todo agente público que realize suas atividades com presteza, melhor qualidade e rendimento funcional.

Dever de prestar contas – é inerente à função do administrador público, pois este é gestor de bens e interesses da coletividade (população). Todos que exercem função política, em qualquer dos poderes da República ou função administrativa, respondem perante o povo. A prestação de contas não se limita à aplicação do dinheiro público, abrangendo todos os atos praticados no exercício do poder.

Exercitando o conhecimento

Marque a alternativa correta.

O agente público deve exercer seus poderes com:

- () dignidade, competência e gerenciamento de contas de seu atos;
- () dignidade, Probidade e eficiência de seus atos;
- () probidade, eficiência e prestação de contas de seus atos.

O servidor público que comete um crime e é condenado perde o cargo público. O servidor é responsável pelos seus atos, de maneira subjetiva, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (...)



O Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, prevê em seu artigo 92, inciso I, duas alternativas para o servidor que comete crime não funcional que leva à privação de liberdade ou condenação.

Art. 92 - São também efeitos da condenação:

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. (...) (Código Penal).



De acordo com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, caso o servidor danifique um bem público, o desconto poderá ser realizado em sua folha de pagamentos desde que consentido por ele.

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento. (Lei 8112/1990).



De acordo com a lei, o servidor em débito com o **erário** que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito (artigo 47). A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa.

Improbidade administrativa

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A lei supracitada define três atos que constituem improbidade administrativa e suas penas:

1. **Atos que importam enriquecimento ilícito** – obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, do mandato, da função, do emprego ou atividade nas entidades (art. 9º).

O responsável pelo ato de improbidade por enriquecimento ilícito



Erário: termo que indica genericamente as finanças do Estado e de esferas subestatais. Tesouro público; dinheiro público; os bens oficiais.

está sujeito: à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ao ressarcimento integral do dano, quando houver perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, ao pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (art. 12, I).

2. Ato que causa lesão ao erário – qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades (art. 10).

O responsável pelo ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário está sujeito: ao ressarcimento integral do dano, à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, ao pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. (art. 12, II).

3. Ato que atenta contra os princípios da administração pública – qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (art. 11).

O responsável pelo ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública está sujeito: ao ressarcimento integral do dano, se houver, à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (art. 12, III).

De acordo com o artigo 20, da Lei nº 8.429/1992, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Caso o denunciante saiba que o agente público é inocente e o acusar de improbidade, poderá sofrer detenção de seis a dez meses, além de multa.

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado. (Lei 8429/1992).





Exercitando o conhecimento

A lei supracitada define três atos que constituem improbidade administrativa e suas penas.

Marque as alternativas corretas de acordo com a informação.

() Atos que importam enriquecimento ilícito – obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades (art. 9º).

() Ato que causa lesão ao erário – qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades (art. 10).

() Ato que atenta contra os princípios da administração pública – qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11).

1.2 Controle da administração pública

Para assegurar que as estruturas do governo se tornem cada vez mais ágeis, é necessário ter o controle das ações e dos recursos estatais, avaliando as contas dos agentes públicos. Esse controle e essa avaliação podem ser feitos por órgãos internos e externos.

A própria palavra “administração” já implica controle, pois não se pode administrar sem controlar. A administração como uma técnica envolve, além do controle, o planejamento, a organização e a direção.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para reforma administrativa e dá outras providências. Nesse decreto-lei encontra-se entre os princípios fundamentais da administração Federal: o controle.

O controle das atividades da administração deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. O objetivo é verificar, analisar e examinar as atividades, a fim de garantir que estejam em conformidade com os modelos planejados. Esse controle pode ser realizado pela própria administração pública, por outros poderes e pelos cidadãos.

A administração pública tem a obrigação de emitir e divulgar relatórios que possibilitem o controle e façam com que os gestores sejam mais responsáveis por seus atos e por suas atividades desenvolvidas.

Com essas atitudes, a gestão pública se torna mais transparente, atingindo seu objetivo de forma eficiente, pois atende às necessidades do povo, utilizando os recursos previamente definidos.



Conforme já vimos, a Constituição exige a prestação de contas, ou seja, a comprovação das despesas efetuadas pela administração pública. A CF/88, no seu artigo 70, expõe:

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



Controle é o processo que permite à administração avaliar suas atividades.

O controle abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes e inoportunos.

Hely Lopes Meirelles, em *Direito Administrativo Brasileiro*, conceitua: “controle, em termo de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou uma autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

O controle da administração pública possibilita a verificação, a inspeção e o exame pela própria administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial conforme um poder, órgão ou uma autoridade, no escopo de garantir atuação de acordo com os modelos desejados e anteriormente planejados.

Quanto ao órgão que exerce o controle, Guerra (2003) destaca três:

- Controle administrativo – é o poder de fiscalização e controle exercido pela própria administração pública sobre seus atos e decorre do poder de autotutela. Essa espécie de controle pode ser exercida *ex officio*, isto é, quando a própria autoridade competente constata a ilegalidade e age no sentido de correção ou pode ser provocada pelos administrados, visando ao reexame do ato praticado, por meio de recurso administrativo;
- Controle legislativo (político) – é o controle exercido diretamente pelo Poder Legislativo mediante seus órgãos (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmaras dos Vereadores, Comissões Parlamentares). É exercido em consonância com as hipóteses elencadas na Constituição Federal, alcançando todos os órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário (na prática de suas funções administrativas), além das entidades da administração indireta;
- Controle judicial – tem como titular o Poder Judiciário. Previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, trata-se do princípio da não exclusão da apreciação de qualquer ameaça ou lesão a direito por parte do Poder Judiciário, ou seja, cabe a este Poder apreciar todo ato atentatório a direito, independentemente do agente ativo ou passivo. Esse controle é um dos freios e contrapesos existentes na atual divisão de poderes, pois caberá a um poder distinto a fiscalização do cumprimento pelos outros dois poderes das leis.



Quanto ao momento, o controle pode ser exercido em três fases:

- Prévio (*a priori*) – ocorre antes de a atividade ser desenvolvida, visando impedir que seja praticado algum ato ilegal ou contrário ao interesse público.
- Concomitante – ocorre no momento em que a atividade está sendo desenvolvida (exemplo: auditoria durante execução orçamentária).
- Posterior (*a posteriori*) – ocorre depois de a atividade ter sido desenvolvida.

Quanto à extensão do controle, há:

- Controle de legalidade – objetiva a verificação do ato aos dizeres da lei. Deve ser exercido pelos três poderes, em obediência ao princípio constitucional segundo o qual se permite ao administrador público fazer somente aquilo que a lei prescreve.
- Controle de mérito – objetiva investigar a atividade administrativa e o resultado alcançado pelo ato praticado de acordo com a conveniência e oportunidade da administração. Visa verificar a harmonia entre o objeto pretendido e o efeito atingido, buscando garantir a boa gestão da coisa pública, sob os aspectos da economicidade, eficácia e eficiência do ato.



Elastério:
Força de vontade;
vigor; maior significado.

Cabe ressaltar que o juízo de mérito não se atém a critérios lógicos, rígidos e preordenados, como ocorre com o juízo de legitimidade. No juízo de mérito, verifica-se ocorrer frequentemente o **elas** tério da denominada “discricionariedade técnica”, que consiste na ampla liberdade de opção do controlador de mérito, no escolher os padrões técnico-científicos de análise, atendo-se somente à observância dos princípios de comportamento, gerais e conaturais ao ordenamento jurídico, de “boa administração”, “justiça substancial” e “moralidade administrativa”.

A necessidade pelo controle de mérito foi sentida em vários estados nos quais o órgão superior de controle o exerce de forma a não se limitar apenas à legitimidade e à regularidade, mas também estender-se à eficiência, à utilidade e à economicidade da ação administrativa.

Exercitando o conhecimento

Faça a correspondência, enumerando a segunda coluna de acordo com a primeira.

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Prévio (<i>a priori</i>) | () Ocorre no momento em que a atividade está sendo desenvolvida (exemplo: auditoria durante execução orçamentária). |
| 2. Concomitante | () Ocorre depois de a atividade ter sido desenvolvida.
Quanto à extensão do controle, há: <ul style="list-style-type: none">• Controle de legalidade• Controle de mérito |
| 3. Posterior (<i>a posteriori</i>) | () Ocorre antes de a atividade ser desenvolvida, visando impedir que seja praticado algum ato ilegal ou contrário ao interesse público. |

Controle interno

O controle interno é o controle administrativo direto, ou seja, o próprio órgão realiza o controle de suas atividades e as responsabilidades de cada pessoa. Cada poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) deve estruturar seus sistemas de controle interno.

Esse controle é exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e a aplicação do dinheiro público por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisões, etc.



Nas esferas federal, estadual/distrital, todos os órgãos dos três poderes da administração pública deverão manter sistemas de controle interno. Na esfera municipal, todos os órgãos dos poderes Executivo e Legislativo deverão manter sistema de controle interno.

Segundo o artigo 74, da CF/88, os Três Poderes manterão sistema de controle interno de forma integrada.

A finalidade é:

- I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.



CFC:
Conselho
Federal de
Contabili-
dade.

A Resolução **CFC** nº 1135/2008, NBC T 16.8 classifica em três categorias o controle interno:

1. Operacional – está ligado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;
2. Contábil – está ligado à veracidade dos registros e das demonstrações contábeis;
3. Normativo – está ligado à observância da regulamentação pertinente.



Podemos compreender o controle interno como a preservação do patrimônio público; o controle de execução das ações que integram os programas e a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

Caso os gestores não implantem controles adequados, estarão sujeitos ao descumprimento de aspectos legais e da transparência de seus atos para divulgação à sociedade. Cabe ao governo proporcionar a implantação de controle interno e monitorá-lo de forma adequada.

As atividades desenvolvidas pelas estruturas governamentais devem condizer com a organização dos processos de controle relatados, vinculados ao planejamento por meio de instrumentos como o Plano Plurianual, as diretrizes e os orçamentos anuais.

Santos e Muraro (2008) destacam:

percebe-se que o controle interno atua como agente capaz de dotar as organizações de procedimentos que visem otimizar seus recursos e propiciem um gerenciamento efetivo do patrimônio e estabelecem normas de conduta para os gestores e subordinados, seja em instituições privadas ou seja nas governamentais. As regulamentações existentes sobre o tema para os órgãos públicos reforçam a transparência, a eficiência e a economicidade dos recursos utilizados para suprir as necessidades coletivas.

Controle externo

O controle externo é desempenhado por órgão alheio à estrutura de outro controlado, visando efetivar mecanismos que garantam a plena eficácia das ações de gestão governamental.



Para José Afonso da Silva (2006, p. 25), jurista brasileiro, os objetivos do controle externo são: verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da lei orçamentária.

O incremento dessa espécie de controle deu-se a partir do avanço da democracia e do desenvolvimento do Estado de direito, levando à melhoria nas relações entre entes públicos e privados e entre o Estado e o cidadão.

A Constituição Federal dispôs que a fiscalização externa será exercida mediante controle externo, pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas. No âmbito da União, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional; nos estados, pelas assembleias legislativas e nos municípios, pelas câmaras de vereadores.

Os tribunais de contas são órgãos independentes dos parlamentos, tanto na esfera federal, estadual e municipal. Ou seja, o controle externo é função exercida por dois órgãos autônomos, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, com competências constitucionalmente definidas e distintas, compreendendo o controle e a fiscalização de toda a administração pública.

Assim sendo, podemos classificar em dois tipos o controle externo:

Controle técnico – visa garantir a aplicação dos princípios fundamentais da administração pública, dedica-se à fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional (Tribunal de Contas da União e tribunais de contas dos estados e municípios).

Controle político – é exercido pelo Poder Legislativo, tendo como objetivo a comprovação da probidade na administração de bens e recursos públicos. Pode ser definido como a faculdade de vigiância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais).



Curiosidade! O primeiro tribunal de contas organizado com características semelhantes aos tribunais atuais foi realizado por Napoleão Bonaparte que, por meio do Decreto Imperial, de 28 de setembro de 1807, reorganizou a *Cour des Comptes* francesa, como modelo de tribunal administrativo para os Estados modernos.



A *Cour des Comptes* atua como autoridade judicial, dando assistência ao Parlamento e ao Poder Executivo.

Não podemos esquecer de citar o controle social, que é realizado pela sociedade civil. Conforme artigo 74, § 2º, da CF/88, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Estudaremos no próximo capítulo o Controle Social que se faz indispensável para valorização da democracia e do Estado democrático de direito.



Exercitando o conhecimento

Podemos classificar o controle externo em dois tipos. Quais são eles?

Marque a alternativa correta.

- Controle técnico e controle político.
- Controle ativo e controle passivo.
- Controle administrativo e controle financeiro.

Responsabilidade no setor público

Como Estado democrático que somos, contamos com três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Precisamos lembrar que as funções desses poderes diferem. O legislativo tem autoridade para financiar a aquisição e o uso de recursos de todo o setor público, sendo o executivo (governantes eleitos) o responsável pelos recursos específicos, controlando as atividades do setor. Já no judiciário, encontramos o Tribunal de Contas, que tem a função de controlar o poder executivo elástico.



Para uma boa gestão, devemos observar alguns princípios: liderança, compromisso, integridade, responsabilidade, transparência e integração.

Com base nos princípios apresentados, o gestor público estabelece prioridades, se torna objetivo, procura as melhores práticas, se comprometendo com todos os participantes, mantém a integridade na tomada de decisão, reconhece sua responsabilidade e suas ações são sempre transparentes.

A sociedade espera essas atitudes dos seus governantes, devendo o gestor público zelar pelos interesses do povo.

1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Em 2000, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa lei foi elaborada pelo Poder Executivo, estando respaldada no artigo 165, §9º, da Constituição Federal.

A lei favorece a transparência na gestão fiscal, estimula o controle social e complementa a atuação dos órgãos governamentais que exercem a atividade de controle.

A LRF surgiu da necessidade de desestimular o desvio do dinheiro público e o gasto ineficiente, dando equilíbrio às contas públicas. A lei disserta sobre as obrigações a serem cumpridas pelos gestores públicos, tendo o objetivo de limitar os gastos e exigir dos entes públicos a efetiva arrecadação de seus tributos.

Ao ressaltar a importância da LRF, Ferreira (2008) cita: “a Lei de Responsabilidade Fiscal talvez seja o primeiro exemplo de *accountability* (prestação de contas à sociedade) no serviço público brasileiro”. Sua opinião é formada pelo fato de que agora o gestor, após concluir o mandato, se vê obrigado a prestar contas, podendo ser responsabilizado pelas condições das finanças do Estado.

Podemos encontrar os seguintes objetivos e princípios:

- Ação planejada e transparente;
- Obediência a limites e condições no que diz respeito à renúncia de receita, à geração de despesa com pessoal, à seguridade social, à operação de crédito, à concessão de garantia e à inscrição em restos a pagar;
- Cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas;
- Prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Redução do nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, minimizando o processo de endividamento;
- Combate ao déficit, limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas;
- Imposição de sanções para os casos de não cumprimento das regras da lei.





LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

PPA: Plano plurianual.

LOA: Lei Orçamentária Anual.



A LRF ampliou a exigência de prestação de contas por parte do governo federal e dos poderes executivos nas esferas estaduais e municipais. Para alcançar seu objetivo, a LRF segue algumas diretrizes: planejamento (**LDO**, **PPA**, **LOA**, etc.), transparência (relatórios, prestação de contas, etc.), controle (estabelecimento de limites, dívidas públicas, etc.) e responsabilidade (penalidades).

Para se atingir a transparência, a lei determina publicações de versões simplificadas dos documentos de prestação de contas, devendo ser elaborados com linguagem acessível à população.



São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (Artigo 48, da LRF).

Estudaremos mais sobre a transparência pública no próximo capítulo.

Podemos perceber que a LRF dá suporte ao princípio da publicidade, disposto no artigo 37 da Constituição, pois traz ao público a divulgação dos atos, permitindo-lhe o controle.



Ainda com o objetivo de garantir a transparência, a lei estabelece ao poder público incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos anuais.

A administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo Único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Os artigos dispostos acima têm caráter democrático, pois a lei incorpora a consulta popular, deixando de ser uma recomendação e tornando-se uma obrigação legal do governante.

Na LRF, conforme artigo 56 e seguintes seções referentes à prestação de contas, o controle será exercido pela própria administração pública, Poder Legislativo, tribunais de contas, Conselho de Gestão Fiscal, Banco Central, Ministério Público, Poder Judiciário e pela sociedade em geral.

Os tribunais de contas deverão emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de 60 (sessenta) dias do recebimento, a não ser que as constituições estaduais ou leis orgânicas estabeleçam prazo distinto. No caso de municípios que não sejam capitais e tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo será de 180 (cento e oitenta) dias. Além disso, os tribunais de contas não poderão entrar em recesso enquanto existirem contas de poder pendentes de parecer prévio.

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. (Artigo 58 da LRF).

O artigo 59 apresenta requisitos relacionados à fiscalização da gestão fiscal, estabelecendo que caberá ao Poder Legislativo, junto com o Tribunal de Contas, realizar o controle externo, sendo o controle interno desenvolvido pelos respectivos poderes.

Relatório de gestão fiscal (RGF)



O relatório de gestão fiscal demonstra o cumprimento, por parte dos poderes, dos diversos limites estabelecidos pela LRF, apontando as medidas corretivas no caso de haver ultrapassado o limite.

O relatório de gestão fiscal deve ser publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento do quadrimestre, havendo acesso ao público. Deve constar no relatório (artigo 55):



I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.



Exercitando o conhecimento

Quando o relatório de gestão fiscal deve ser publicado?

- () Até 30 (trinta) dias após o encerramento do quadrimestre, havendo acesso ao público.
- () Até 30 (trinta) dias antes do encerramento do quadrimestre, havendo acesso ao público.
- () Até 60 (trinta) dias após o encerramento do quadrimestre, havendo acesso ao público.
- () Até 60 (trinta) dias antes do encerramento do quadrimestre, havendo acesso ao público.

A Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Código Penal quanto aos crimes contra finanças públicas, em seu artigo 5º, inciso I, caracteriza como infração administrativa a não divulgação ou envio ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o RGF, nos prazos e condições estabelecidos em lei. Nos termos do § 1º, "A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal".





Conforme o artigo 5º, § 2º, da Lei 10.028/2000, o Tribunal de Contas processará e julgará as infrações que competirem à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvido.

1.4 Órgãos de controle e fiscalização

A Constituição Federal dispõe sobre a fiscalização a partir do seu artigo 70. Conforme já estudado, cabe ao Congresso Nacional o controle externo do repasse dos recursos públicos e ao Tribunal de Contas da União a execução desse controle.

O controle interno deverá ser exercido pela própria administração, com o objetivo de garantir que os níveis tático e operacional sigam a estratégia traçada e cumpram as decisões tomadas pelos administradores, observando os preceitos impostos pela legislação.

É necessário haver controle específico na administração pública, tanto interna como externa, que observe os gastos juntamente com os recebimentos, acompanhando a fiscalização contábil e financeira extraída das informações apresentadas pelos orçamentos a qual registra toda a operacionalidade do patrimônio e de todas as entidades ligadas à administração pública.

Veremos a seguir os órgãos responsáveis pela fiscalização na administração pública.

Congresso Nacional

O Congresso Nacional é o órgão máximo do controle externo, estando entre os principais agentes sociais do sistema de controle, e sua participação contribui para o regime democrático do país. Ele é composto pela Câmara dos Deputados (formada pelos deputados federais) e pelo Senado Federal (formada pelos senadores). As principais atividades dos congressistas relacionam-se às funções de legislação e fiscalização dos outros poderes.



No desempenho da sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do país. Para isso, a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das comissões dessas Casas estão aptos para convocar ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para que prestem pessoalmente informações sobre assunto previamente estabelecido, podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito. A Constituição configura crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados.

O Congresso Nacional é entidade reguladora que se apresenta também como cliente exigente dos trabalhos executados pelo tribunal, requisitando trabalhos já finalizados ou solicitando diretamente, por intermédio de suas casas legislativas, a realização de auditorias e inspeções. O certo é que o Congresso Nacional vem demandando cada vez mais uma atuação tempestiva do tribunal.

Assim sendo, o Congresso Nacional necessita de uma maior aproximação com o Tribunal de Contas, visando melhorar a evidência e divulgação dos trabalhos e resultados da atuação do Tribunal.



Tribunal de Contas da União – TCU

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao TCU a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, devendo apresentar relatórios de suas atividades trimestral e anualmente (artigo 71, § 4º). 32.



As competências constitucionais privativas do TCU constam dos artigos 71 a 74 e 161 da Constituição. Vejamos a seguir algumas dessas competências:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.



Art. 1º. Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

(...)

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei; (Lei 8443/1992).

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de anualmente submeter suas contas a julgamento do TCU, sob a forma de tomada ou prestação de contas. No entanto, as decisões do TCU não são imunes à revisão judicial, mas os seus decisórios, quando imputem débito ou multa, constituem título executivo extrajudicial (artigo 71, § 3º, CF).



A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, diz que quando o tribunal julgar as contas regulares, este dará quitação plena ao responsável (artigo 17). Quando julgar as contas regulares com ressalva, o tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará ou a quem lhe haja sucedido a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (artigo 18), e quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos (artigo 19).

Conforme o artigo 16, da Lei 8443/1992, as contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

No caso de omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a lei determina a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar imediatamente providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

Referente às contas do presidente da República, o TCU emite parecer, cabendo o julgamento ao Congresso Nacional. Veremos mais detalhes da prestação de contas da esfera federal no próximo módulo.

Em síntese, as funções básicas do TCU são: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A fiscalização do TCU pode ser realizada de forma direta ou indireta.

Direta – por meio do julgamento das tomadas de contas especiais e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.

Indireta – por meio do exame dos processos de prestação de contas ao TCU do órgão público repassador de recurso.





A primeira instituição de um órgão fiscalizador das contas públicas no Brasil se dá no início do século XIX, com a criação do Erário Régio, por D. João VI, consolidado no alvará de 28 de junho de 1808.



Exercitando o conhecimento

A fiscalização do TCU pode ser realizada de que forma?

Marque a alternativa correta.

- De forma ativa e de forma passiva.
- De forma direta ou de forma indireta.
- De forma certa e de forma errada.

Tribunais de contas estaduais e municipais



O tribunal de contas do estado atua na fiscalização da administração estadual e municipal, auxiliando a Assembleia Legislativa e as câmaras municipais no controle.



A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (Artigo 31 da Constituição Federal/88).

A Constituição impede que os municípios criem os seus próprios tribunais de contas, sendo o controle externo da Câmara Municipal exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados.

Somente em quatro estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) a jurisdição do tribunal de contas alcança apenas a administração pública estadual, pois há um tribunal de contas dos municípios que auxilia as câmaras municipais no controle externo.

Em São Paulo e no Rio de Janeiro, há um tribunal de contas do município que fiscaliza as contas da capital. Nesses estados existe um tribunal de contas do estado que exerce a jurisdição sobre o estado e de todos os municípios, com exceção do município da respectiva capital, que possui um TCM.

Anualmente, as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, à disposição do contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá contestar a legitimidade destes gastos, nos termos da lei. (Artigo 31, § 3º, da Constituição).

Ministério Público (MP)

O Ministério Público, por meio da Constituição Federal de 1988, tornou-se um órgão de Estado independente do Poder Executivo. Isso ocorreu devido às funções penais que pertenciam ao órgão, além das novas atribuições conferidas pela Constituição, tal como proteção dos direitos individuais, sociais e políticos da sociedade.



O Ministério Público deve defender e fiscalizar a aplicação das leis, representando os interesses da população.

O Ministério Público tem um controle geral da constitucionalidade e da legalidade dos atos administrativos, sendo um trabalho extenso e profundo, devido aos poderes de que dispõe o juiz na ação civil pública, nomeadamente o de impor obrigações de fazer e de não fazer.



O controle externo é exercido pelo MP como atividade de fiscalização, na prevenção, apuração e investigação dos fatos criminosos. Procura preservar os direitos fundamentais das pessoas investigadas pela prática dos crimes, bem como evitar o abuso de poder e, ainda, melhorar o colhimento de provas, que muitas vezes é mal administrado ou é obtido precariamente (AGUIAR, 2012, p. 19).

Você pode visualizar o Ministério Público como um advogado do povo que ouve as reclamações da sociedade. Ele denuncia publicamente casos de corrupção, desvio de dinheiro e abuso de poder. Assim, o MP contribui com os administradores públicos, que buscam cumprir melhor suas atribuições, e com a população, que reconhece e busca defender seus direitos.

Existe um Ministério Público para cada estado e o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (artigo 128, CF).

Cada estado deve organizar e manter o Ministério Público que opera perante o Judiciário local, tendo a autonomia limitada por princípios básicos dispostos na Constituição Federal.

Câmara de Vereadores e assembleias legislativas

A Câmara de Vereadores e as assembleias legislativas fiscalizam as prefeituras e os governos estaduais. Esses órgãos recebem e apuram denúncias e, caso necessário, têm o poder de afastar administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários, etc.).

A Câmara de Vereadores é o Poder Legislativo da cidade, em que os vereadores eleitos pelo povo têm a função de representar os interesses da sociedade por meio de elaboração de leis, sugerindo ações e melhorias para a cidade e fiscalizando os trabalhos do Poder Executivo, ou seja, as ações do prefeito frente à administração do município.

A assembleia legislativa é o órgão de representação do Poder Legislativo do estado, por meio dos deputados estaduais que são eleitos a cada quatro anos. Esse órgão tem o dever de dar posse ao governador e vice-governador; julgar as contas e os crimes de responsabilidade do Executivo estadual; solicitar intervenção federal para garantir o cumprimento das constituições em nível federal e estadual; votar projetos de lei oriundos do governador e de qualquer deputado; nomear e demitir seus funcionários.

1.5 Considerações finais

Até aqui vimos que:

- A organização do Estado brasileiro conta com os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os entes federativos são: União, estados, Distrito Federal e municípios;
- A administração pública tem o dever de gerir os bens e interesses da população em todas as esferas de governo;
- A administração federal compreende a administração direta e indireta;
- O controle das atividades da administração pública tem por objetivo a verificação, análise e o exame das atividades, possibilitando sua avaliação;
- Constitui improbidade administrativa os atos por enriquecimento ilícito, o ato que causa prejuízo ao erário e o ato que atenta contra os princípios da administração pública;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu para limitar os gastos e garantir a melhor aplicação dos recursos públicos;
- Existem órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo controle da administração pública.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

Exercícios

Questão 1 – Considere as seguintes afirmativas sobre a administração pública:

- I. O Estado pode ser entendido como uma organização física, dotada de soberania.
- II. Os entes federativos são denominados pessoas jurídicas políticas, sujeitos de direito e obrigações.
- III. O Estado brasileiro tem como objetivo a defesa dos interesses da população, visando ao bem comum.
- IV. A administração pública gerencia os bens e interesses da população, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Marque a alternativa correta.

- a) Apenas os itens I, II e III estão corretos.
- b) Apenas os itens II, III e V estão corretos.
- c) Apenas os itens I, II e V estão corretos.
- d) Todos os itens estão corretos.

Questão 2 – Qual das afirmativas abaixo está INCORRETA?

- a) Os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si.
- b) O Poder Legislativo tem a função de declarar o direito.
- c) O Poder Executivo cria as leis e normas brasileiras.
- d) O Poder Judiciário julga os litígios de acordo com as normas do direito.

Questão 3 – Qual das entidades abaixo faz parte da administração pública direta?

- a) Autarquias.
- b) Secretarias de Estado.
- c) Empresas públicas.
- d) Sociedade de economia mista.

Questão 4 – Sobre os deveres do agente público, é INCORRETO afirmar:

- a) o agente público deve agir de acordo com os princípios da moral da administração pública;
- b) o agente público deve exercer seus poderes com probidade, eficiência e prestação de contas de seus atos;

- c) o dever de eficiência impõe a todo agente público que realize suas atividades com presteza, melhor qualidade e rendimento funcional;
- d) o agente público deve prestar contas apenas do dinheiro público, sem abranger os demais atos no exercício do poder.

Questão 5 – Considere as seguintes afirmativas sobre o controle da administração pública.

- I. O controle é o processo que permite à administração avaliar suas atividades.
- II. O controle pode ser exercido em três momentos: antes, durante ou depois da atividade desenvolvida.
- III. O controle interno é realizado pelo próprio órgão.
- IV. O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

Marque a alternativa correta.

- a) Apenas os itens I, II e III estão corretos.
- b) Apenas os itens II, III e IV estão corretos.
- c) Apenas os itens I, II e IV estão corretos.
- d) Todos os itens estão corretos.

Questão 6 – Qual das alternativas abaixo, referente ao relatório de gestão fiscal (RGF), está INCORRETA?

- a) O RGF aponta ao órgão as medidas de correção para os limites que foram ultrapassados, segundo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) O RGF não deve ser disponibilizado ao público.
- c) O RGF deve ser publicado até 30 dias após o encerramento do quadrimestre.
- d) O RGF demonstra se os poderes cumpriram os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Questão 7 – Referente à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é INCORRETO afirmar:

- a) a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- b) a LRF surgiu da necessidade de desestimular o desvio do dinheiro público e o gasto ineficiente, dando equilíbrio às contas públicas;
- c) a LRF dispõe sobre as obrigações a serem cumpridas pelos gestores públicos, tendo o objetivo de limitar os gastos e exigir dos entes públicos a efetiva arrecadação de seus tributos;
- d) a LRF diminuiu a exigência de prestação de contas por parte do governo federal e dos poderes executivos nas esferas estaduais e municipais.

Questão 8 – Qual das alternativas abaixo NÃO diz respeito a uma diretriz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?

- a) Planejamento.
- b) Investigação.
- c) Controle.
- d) Responsabilidade.

Questão 9 – Sobre o controle da administração pública, é correto afirmar que:

- a) o controle interno é exercido pelo Congresso Nacional;
- b) cabe ao Tribunal de Contas da União a execução do controle externo;
- c) o controle externo é exercido pela própria administração;
- d) o objetivo do controle interno é garantir que os níveis tático e operacional não sigam a estratégia traçada pelos administradores.

Questão 10 – Qual das alternativas abaixo está INCORRETA?

- a) O Congresso Nacional é um dos principais agentes sociais de controle da administração pública, contribuindo para o regime democrático do país.
- b) O Tribunal de Contas da União deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, sendo uma das suas funções a fiscalização da aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
- c) O Tribunal de Contas do estado atua na fiscalização da administração estadual e municipais, auxiliando a Assembleia Legislativa e as câmaras municipais no controle.
- d) O Ministério Público é um órgão dependente do Poder Executivo, tendo como função fiscalizar a aplicação das leis.

Gabarito: 1b; 2c; 3b; 4d; 5d; 6b; 7d; 8b; 9b; 10d.