



Controle dos Atos Administrativos Discricionários pelos Tribunais de Contas

João Vitor Cunha Santos

Advogado e Auditor de Controle Externo no TCESP. Bacharel em Direito; Especialista em Direito Público; Especialista em Gestão, Governança e Setor Público
jvcsantos@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo estuda a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar os atos administrativos de caráter discricionário. O estudo é feito através do entendimento sobre o conceito dos atos administrativos, especialmente os discricionários; as possíveis formas de controle da atuação administrativa; a trajetória histórica, o ordenamento jurídico dos Tribunais de Contas e as competências constitucionais que lhe são atribuídas; bem como os instrumentos conferidos pela legislação para que os Tribunais em questão realizem as suas atividades de controle e fiscalização. Através de pesquisa teórica, demonstra que os atos discricionários, apesar de conferirem maior liberdade ao gestor na atuação administrativa, são passíveis de diversas formas de controle, incluindo o controle externo pelo Tribunal de Contas, que, apesar de não ter autorização para substituir a vontade do gestor, deverá questionar a atuação quanto aos aspectos de eficiência, legitimidade e economicidade, de forma a garantir o atendimento da finalidade pública.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas; Atos administrativos; Discricionariedade; Controle externo.



ABSTRACT

This paper studies the competence of the Courts of Auditors to check administrative acts of a discretionary nature. The study is carried out through the understanding of the concept of administrative acts, especially discretionary acts, the possible forms of control of administrative action, the historical trajectory and legal order of the Courts of Auditors and the constitutional powers assigned to them, as well as the instruments conferred by legislation for those Courts to carry out their control and inspection activities. Through theoretical research it demonstrates that discretionary acts, despite giving greater freedom to the manager in administrative action, are subject to various forms of control, including external control by the Court of Auditors, which, despite not having authorization to replace the manager's will, should question the performance regarding the aspects of efficiency, legitimacy and economy, in order to guarantee the fulfillment of the public purpose.

KEYWORDS: Court of Auditors; Administrative acts; Discretion; External control.



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina que o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o qual tem suas competências delineadas no artigo 71 da Constituição, bem como em outros instrumentos legais do ordenamento jurídico. Por simetria, aplica-se a mesma determinação aos Tribunais de Contas Estaduais.

A evolução desse importante órgão acontece com os anseios da sociedade sobre a atuação da Administração Pública. Dessa forma, a Carta Magna determina que os critérios de fiscalização deverão ser a legalidade, bem como a legitimidade e a economicidade, abrangendo a verificação dos gastos públicos e a atuação do gestor ao zelar pelos interesses do cidadão.

É necessário observar quais são os critérios e instrumentos que a legislação atribui ao Tribunal de Contas, bem como as competências legais para definir qual é o limite e se existe a permissão para que o Tribunal atue sobre os aspectos discricionários dos atos administrativos, que atribuem ao gestor maior liberdade na atuação, nos limites legais.

O tema se demonstra de relevante importância, uma vez que a atuação dos Tribunais de Contas sobre os aspectos discricionários pode determinar melhor desempenho do gestor para que os atos administrativos sejam realizados, visando a melhorias para a população de modo geral. Ao mesmo tempo, a discussão sobre importante tema leva ao debate sobre os limites e a importância de critérios e instrumentos bem delineados para que o controle externo não gere situações de perturbação à harmonia e independência dos Poderes da República.

O objetivo desta pesquisa é o estudo da natureza dos atos administrativos discricionários, a importância da liberdade da atuação do gestor e o respeito às decisões tomadas no âmbito administrativo, assim como dos limites da discricionariedade e a competência dos Tribunais de Contas em realizar o controle dos atos dessa natureza, para que ocorra uma melhor atuação do poder público no cumprimento das determinações constitucionais e legais.

A presente pesquisa foi unicamente teórica. Quanto aos procedimentos de coleta de dados, adotou-se a pesquisa bibliográfica, através de livros e artigos científicos, e documental, por meio das leis, jurisprudências e documentos técnicos.

O presente trabalho inicia-se com o estudo acerca dos atos administrativos, com foco nos atos discricionários, para que seja clara a observação da atuação dos Tribunais de Contas sobre esses atos. Em seguida, abordam-se as formas de controle do Estado, bem como a contextualização dos Tribunais de Contas e suas competências e formas de atuação para o melhor desempenho possível no âmbito da Administração Pública. Por fim, tratamos dos critérios e instrumentos que estão delineados no ordenamento jurídico para a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização e controle dos atos administrativos, de forma que ao final esteja clara a visão sobre a possibilidade do controle dos atos administrativos discricionários pelos Tribunais de Contas brasileiros.

1. ATOS ADMINISTRATIVOS

É possível encontrar diversas definições para os atos administrativos na doutrina brasileira. Por não haver uma definição na legislação e por ser considerado um dos principais temas do Direito Administrativo, diversos autores debruçaram-se acerca da matéria e trouxeram suas próprias acepções, que encontram elementos em comum e algumas divergências.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello leciona em sua obra que, antes da Revolução francesa, existiam os 'atos do Rei', 'atos do fisco' etc., expressões sem gênero, que identificavam a autoria dos atos de poder. A expressão 'ato administrativo' surgiu para o Direito na França, no período pós-revolução francesa, mais precisamente na Lei de 16.8.1790, a qual vedava aos



Tribunais Judiciários franceses conhecer de ‘operações dos corpos administrativos’ (De Mello, O. A. B., 2010, p. 474).

O professor ensina que tais atos foram definidos pelo Diretório, de 2 Germinal, do Ano V, e “se deviam entender os executados por ordem do governo, por seus agentes imediatos, sob sua fiscalização, e com fundos fornecidos pelo Tesouro” (De Mello, O. A. B., 2010, p. 474).

Inicialmente é necessário diferenciar os ‘atos administrativos’ dos ‘atos da administração’. A expressão ‘atos da administração’ é um conceito de significado mais amplo que o de ‘atos administrativos’, pois aqueles se referem a diversos tipos de atos que podem ser praticados pela Administração Pública, enquanto estes se limitam a uma categoria de atos praticados no exercício da função administrativa (Di Pietro, 2012, p. 197).

A professora Zanella Di Pietro (2012, p. 197-198) indica que entre os atos da administração estão inclusos os realizados pelo poder público e aquele que lhe faça as vezes no exercício da função administrativa; os atos de direito privado, como locação de um imóvel; os atos materiais da administração, que não contenham manifestação de vontade e sim meramente execução; os atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor e que não podem produzir valor jurídico, como atestados e certidões; os atos políticos; os contratos; os atos normativos; e, por fim, os atos administrativos propriamente ditos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 393) apresenta a sua aceção de ato administrativo como:

declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

O autor ressalta algumas características do conceito que apresenta. Para ele, trata-se de declaração jurídica, ou seja, de manifestação que produz efeitos de direito; tais atos são originários do Estado, ou daqueles que estejam investidos em prerrogativas estatais; estão apartados dos atos de Direito Privado, pois são atos administrativos somente aqueles exercidos no uso de prerrogativas públicas, portanto, de autoridade, sob regência do direito público; consistem em ações jurídicas que têm como objetivo complementar a vontade legislativa ou, em casos excepcionais, a própria Constituição, sendo nesse caso estritamente vinculadas, a título de lhes dar cumprimento; e estão sempre sujeitos a exame de legitimidade por órgão jurisdicional. Ainda, não possuem caráter de definitividade perante o Direito, uma vez que podem ser extintos por decisão emitida pelo Poder que disponha de competência jurisdicional (De Mello, C. A. B., 2015, p. 393-394).

A partir dessas considerações é possível apartar os atos administrativos dos atos próprios do Poder Judiciário, como as sentenças e acórdãos, bem como aqueles que são típicos do Poder Legislativo, como as leis em sentido estrito, que de nenhuma forma podem se confundir com os atos administrativos.

Os Poderes citados podem exercer os atos administrativos, apesar de comumente estarem associados ao Poder Executivo, porém eles não se confundem com os atos próprios de cada Poder no exercício de suas funções típicas. Os Poderes Judiciário e Legislativo somente exercem atos administrativos quando estão exercendo a função administrativa, como no caso de exoneração de servidor de um Tribunal de Justiça, ou licitação realizada por alguma das Casas Legislativas.

Carvalho Filho (2017, p. 99) traz em sua obra o significado do ato administrativo como sendo “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”.

O autor coloca três pontos como sendo fundamentais ao conceito, sendo a necessidade de que: a vontade emane de agente da Administração Pública ou de agente dotado de prerrogativas desta; os efeitos jurídicos produzidos tenham fim público; e os atos sejam regidos fundamentalmente pelo direito público (Carvalho Filho, 2017, p. 99).

Diógenes Gasparini traz em seu conceito de atos administrativos o fato de ser uma prescrição unilateral, incluindo juízo ou conhecimento, que esteja tendente à produção de efeitos jurídicos.

O ato deve ser expedido pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas, além de ser parte interessada numa relação. Estabelecido na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades abalizadas no sistema normativo, e, mais uma vez, também se frisa a necessidade de ser sindicável pelo Poder Judiciário (Gasparini, 2003, p. 122).

Os atos administrativos são espécies de atos jurídicos e necessitam de características que os diferenciem dos atos jurídicos de direito privado e identifiquem que se submetem a um regime jurídico administrativo, ou de direito público. Tais características são identificadas como atributos e elementos dos atos administrativos (Di Pietro, 2012, p. 204).

A autora Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 204) lista como atributos dos atos administrativos a presunção de legitimidade e veracidade, autoexecutoriedade, tipicidade e a imperatividade, ressaltando que alguns autores acrescentam outros atributos, como revogabilidade, estabilidade e executoriedade.



Os elementos dos atos administrativos são os requisitos necessários para identificar a sua própria existência. A classificação de tais elementos não é uníssona, porém existe certa convergência quanto a quais são estes elementos.

Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 401), “sem os elementos não há ato algum, administrativo ou não. Ou seja, inexistirá o próprio ser que se designa pelo nome de ato jurídico.” O professor assim resume de maneira precisa e clara os elementos dos atos administrativos:

Sujeito¹ é o autor do ato; quem detém os poderes jurídico-administrativos necessários para produzi-lo; forma é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; objeto é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denominá-la conteúdo. Motivo é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; finalidade é o bem jurídico a que o ato deve atender. Vontade é a disposição anímica de produzir o ato, ou, além disto, de atribuir-lhe um dado conteúdo (De Mello, C. A. B., 2015, p. 399-400).

2. ATOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS E DISCRICIONÁRIOS

Os atos administrativos emitidos pelo poder público são produzidos no intuito de desempenhar o exercício da atividade administrativa estatal, cumprindo aquilo que é determinado pela lei. O legislador, por motivos variados que serão apresentados a seguir, poderá abrir margem para a atuação do agente público na realização do ato, ou deixá-lo inteiramente à mercê dos ditames legais.

Conforme Carvalho Filho (2017, p. 104), às vezes, a vontade do legislador estará integralmente reproduzida na exteriorização do ato administrativo. Nesse caso, trata-se de atividade vinculada, na qual o autor do ato deve ater como seu objeto o mesmo que a lei previamente já determinou.

Os atos vinculados, de acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 438-439), seriam os atos nos quais, “por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedir-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.

Dessa forma, Di Pietro (2012, p. 220-221) leciona que a função administrativa estará vinculada quando a única solução possível perante determinada situação for aquela apresentada

¹ Este elemento, sujeito, também é chamado na doutrina de competência.

pela lei, pois todos os requisitos, cuja existência a Administração Pública deverá somente constatar, sem margem para apreciação subjetiva, estarão fixados previamente na legislação.

A característica acerca da vinculação e discricionariedade permeia os elementos dos atos administrativos. Di Pietro (2012, p. 221) menciona que, com relação à competência, ou ao sujeito, o ato sempre será vinculado, e “só pode praticá-lo aquele a quem a lei conferiu competência”.

A autora também afirma a compulsória presença da vinculação do ato administrativo no elemento da finalidade. A vinculação estaria presente no caso da finalidade considerada em sentido estrito, que corresponderia ao resultado específico que decorre de cada ato previsto na lei, isto é, uma finalidade que não poderá ser contrariada. Porém há a ressalva de que, em se tratando da finalidade em sentido amplo, estaria relacionada diretamente ao atingimento da finalidade pública, pois se trata de noção vaga e imprecisa, que não apresenta critérios objetivos para o atingimento da finalidade. Nesse caso, a autora afirma que o elemento seria discricionário (Di Pietro, 2012, p. 221).

Com relação à discricionariedade no tocante à finalidade do ato, o professor Bandeira de Mello (2015, p. 439) aclara dessa forma sua opinião sobre o tema:

Contrariando a opinião que prevalece pacificamente na jurisprudência e na doutrina brasileiras e majoritariamente fora do Brasil, entendemos, pelo contrário, que pode haver certa discricionariedade quanto ao fim. Embora seja indiscutível que o fim do ato administrativo deva ser sempre e necessariamente um interesse público, sob pena de invalidade, na maior parte das vezes a apreciação do que é o interesse público depende, em certa medida, de uma apreciação subjetiva, isto é, de uma investigação insuscetível de se reduzir a uma objetividade absoluta. Preferimos dizer que o fim é sempre vinculante (como, aliás, todos os elementos da norma), de tal modo que só pode ser perseguido o interesse público; porém, a qualificação do interesse público comporta certa margem, delimitada, é certo, de juízo discricionário.

Em outras palavras, a finalidade do ato administrativo está vinculada no tocante à busca do interesse público, pois essa é a única finalidade que é permitida ao ato, não devendo jamais ter interesses individuais sobrepostos a essa. Porém, a definição de interesse público não é determinada de forma objetiva, estrita, sendo necessária a atuação no caso concreto e a ponderação dos valores e interesses vigentes, o que abre certa margem para discricionariedade no tocante ao que seria de fato interesse público para a emissão de um ato administrativo e do seu próprio conteúdo.

Quanto à forma, Di Pietro (2012, p. 214) leciona que em geral é um elemento vinculado, pois a norma comumente delimita qual forma deverá ser utilizada, como por exemplo portarias, resolução, decreto. Nos casos em que a legislação define mais de uma forma de realização, haveria certa discricionariedade dentro das balizas determinadas legalmente.



No tocante aos atos administrativos discricionários, a legislação deixa em aberto certa margem de escolha ao administrador perante o caso concreto, cabendo a ele decidir com relação às soluções possíveis, entre aquelas válidas perante o Direito. Segundo Di Pietro (2012, p. 219), todas as soluções entre as balizas legais estariam corretamente adotadas se realizadas sob o manto dos critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, mas não estariam delimitados expressamente pelo legislador.

Os atos sempre conterão elementos e limites legais, impedindo a discricionariedade completa por parte da Administração Pública. Nenhum ato será considerado completamente discricionário, pois a lei apenas determina um limite, um espaço de escolha dentro da legalidade na atuação do administrador.

Certos elementos do ato serão vinculados, como a competência ou a forma. Destarte, ainda que haja amplo espaço para escolha na emissão do ato administrativo, alguns aspectos sempre estarão vinculados ao que está prescrito na vontade do legislador.

Ainda em relação aos elementos dos atos administrativos, aquele em que a professora Zanella di Pietro considera que mais comumente se localiza a discricionariedade seria o motivo. Ela explica que “uma vez considerando o motivo como pressuposto de fato que antecede a prática do ato, ele poderá ser vinculado ou discricionário” (Di Pietro, 2012, p. 222).

O motivo será vinculado quando utilizar de vocábulos que não abram margem a diferentes formas de interpretação, pois a lei ao descrevê-lo utiliza vocábulos unissignificativos, noções precisas, conceitos matemáticos. Um exemplo é a aposentadoria compulsória de servidores aos 75 anos, que não abre margem a diferentes tipos de interpretação, pois, uma vez que o servidor público estatutário tiver completado a referida idade, deverá ser aposentado necessariamente, sem nenhuma margem de escolha para o responsável ou órgão responsável pela aposentação do servidor.

O motivo será discricionário, no entanto, quando não estiver definido pela lei, que deixará a critério da Administração Pública explicar o motivo para a realização do ato. Um exemplo é o caso de exoneração do funcionário nomeado para cargo em comissão. A lei não obriga que haja um motivo determinado para tal ato.

Será discricionário quando a lei definir o motivo utilizando vocábulos plurissignificativos, noções vagas, ou conceitos jurídicos indeterminados. Tais conceitos, de acordo com Zanella Di Pietro, abrem à Administração a possibilidade de definir os motivos do ato de acordo com os critérios de oportunidade e conveniência administrativa. Nas palavras da autora:

É o que ocorre quando a lei manda punir o servidor que praticar “falta grave” ou “procedimento irregular”, sem definir em que consistem; ou quando a lei prevê o tombamento de bem que tenha valor artístico ou

cultural, também sem estabelecer critérios objetivos que permitam o enquadramento do bem nesses conceitos (Di Pietro, 2012, p. 222).

A autora nos esclarece que, em relação aos conceitos jurídicos indeterminados, pode-se falar em duas correntes doutrinárias. Uma parte da doutrina entende que eles não conferem discricionariedade ao administrador, pois, perante um conceito jurídico indeterminado, o intérprete da norma deverá realizar um trabalho de interpretação que leve a uma única solução possível que seja válida.

Já outra parte da doutrina entende que, em se tratando de conceitos de valor, os conceitos jurídicos indeterminados podem conferir discricionariedade à Administração, pois haveria a possibilidade de apreciação do interesse público em cada caso concreto, uma vez que se coadunam com conceitos como a moralidade, interesse público, utilidade pública.

A discricionariedade, entretanto, seria afastada perante conceitos de experiência, nos quais existiriam critérios práticos, empíricos, extraídos da experiência comum, que permitem concluir qual é a única solução possível, e perante critérios técnicos, pois estaria a interpretação da norma dependente de órgão técnico, que através de seu parecer delimitaria a interpretação técnica para o caso em análise, que deverá ser necessariamente observada pela Administração Pública (Di Pietro, 2012, p. 222-223).

Por fim, no que diz respeito ao objeto ou conteúdo, o ato será vinculado quando determinar somente um e apenas um objeto possível para alcançar um fim determinado. Da mesma forma, o objeto será discricionário se houver distintos objetos possíveis para o alcance da mesma finalidade, sendo todos eles considerados válidos e possíveis perante a legislação (Di Pietro, 2012, p. 223).

A diferença nuclear, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 438-439), entre vinculação e discricionariedade residiria no fato de que naquela a Administração não dispõe de liberdade alguma, uma vez que a lei já regulou previamente todos os aspectos a serem observados e o comportamento a ser adotado, enquanto nesta o legislador deixa ao administrador certa liberdade para definir em face das situações concretas, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe “o emprego de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar”.

Porém, o autor nos explana a conclusão de boa parte da doutrina de que já se tem reiteradamente observado que não existe um ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos. Isso ocorre porque nenhum ato é totalmente discricionário uma vez que, conforme o entendimento majoritário na doutrina, o ato administrativo será sempre vinculado com relação ao fim e à competência, pelo menos. De acordo com o autor, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato - havendo inevitavelmente vinculação. Destarte, a finalidade do ato também seria



sempre e obrigatoriamente um interesse público, existindo vinculação com respeito a esse aspecto (De Mello, C. A. B., 2015, p. 439).

É relevante destacar que a discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade. Ao atuar arbitrariamente, o agente violará a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei, uma vez que, por meio de princípios como a impessoalidade e a moralidade, não há espaço para que o administrador haja a seu bel prazer sem visar ao interesse público, ou colocando interesses pessoais à frente dos coletivos. Em consequência, o ato arbitrário é ilícito e corrigível judicialmente, ou pelos recursos administrativos disponíveis (De Mello, C. A. B., 2015, p. 440-441).

3. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atuação da Administração Pública está sujeita a limites constitucionais, bem como limites infraconstitucionais, presentes na legislação. A partir do princípio da legalidade, expresso no artigo 37² da CF/88, a Administração Pública não está somente obrigada a fazer tudo aquilo que está determinado pela lei, mas também está vedada de tomar qualquer ação que não lhe seja autorizada.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2016, p. 82-83), “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o (...) administrador significa “deve fazer assim”.

Essa subordinação à lei impõe-se a todas as atividades da Administração Pública, sejam discricionárias ou vinculadas. Toda ação estatal à qual não haja o correspondente calço legal ou que extrapole as balizas demarcadas pela lei é injurídica e deverá ser anulada.

Além disso, de acordo com os ensinamentos de Diógenes Gasparini, o interesse público determina que a ação do administrador público seja eficiente e útil. Com isso devem-se coibir as atividades ineficientes e desnecessárias e as que sejam inoportunas e inconvenientes ao interesse público.

Há, pois, a Administração Pública que observar a ordem jurídica e atender ao princípio da eficiência, e, para tornar efetiva sua submissão a esses vetores, o ordenamento prescreve mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades utilizáveis em sua própria defesa e na defesa dos direitos e garantias dos administrados. Por esses controles confirma-se ou desfaz-se a atuação da Administração Pública. Confirma-se se legal, conveniente, oportuna e eficiente, e desfaz-se se ilegal, inconveniente, inoportuna e ineficiente (Gasparini, 2003, p. 758).

² 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.

Destarte, é possível entender que os mecanismos de controle estão previstos para que seja possível controlar a atividade estatal tanto no cumprimento do que está determinado pela legislação quanto da atuação mais eficiente, com vistas às finalidades de interesse social.

Gasparini (2003, p. 759) apresenta em sua obra o conceito de controle da Administração Pública como sendo a “atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.

Com isso, entende-se que o controle vai além da legalidade e pode ser exercido de várias formas, visando à melhor atuação possível da Administração Pública, tanto no aspecto legal quanto no aspecto de administrador que realiza atividades essenciais para o devido funcionamento do Estado e da sociedade como um todo.

Carvalho Filho (2017, p. 526) diferencia o exercício do controle do Estado através de duas formas distintas: o controle político e o controle administrativo. O autor leciona que o controle político nasceu através da teoria da separação dos poderes de Locke e Montesquieu.

John Locke trouxe a separação entre poderes que chamaria de executivo, federativo e legislativo. Sobre os dois primeiros, teoriza que, embora sejam distintos em si, o primeiro compreenderia a execução das leis internas da sociedade, enquanto o segundo implicaria a administração da segurança e do interesse do público externo, com todos aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos (Locke, 2003, p. 75).

Já o legislativo seria o poder supremo, pois regularia os demais, imporá a toda a sociedade e demais poderes regras de conduta obrigatórias e autorizaria a sua execução no caso de descumprimento dessas regras. Além disso, o poder legislativo realizaria a organização dos demais poderes bem como da sociedade como um todo (Locke, 2003, p. 76).

Montesquieu traz a clássica divisão entre os três poderes, diferenciando-os em Legislativo, Judiciário e Executivo. De acordo com sua teoria, o poder deve limitar o poder, de forma que não seja absoluto.

Assim, para que os poderes não sejam absolutos, deve ser exercido o controle de um sobre o outro, de modo que nenhum assumam forma tirânica, que tome ações arbitrárias contrárias aos interesses da sociedade como um todo. De acordo com Carvalho Filho (2017, p. 526):

Nesse controle, cujo delineamento se encontra na Constituição, pontifica o sistema de freios e contrapesos, nele se estabelecendo normas que inibem o crescimento de qualquer um deles em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixá-lo (sic) sucumbir à força de outro. São realmente freios e contrapesos dos Poderes políticos.



Esse sistema de freios e contrapesos tem como função fundamental o equilíbrio e a preservação das instituições do Estado, de forma a evitar ataques à democracia; ainda, aumenta as possibilidades de acertos nas decisões que visem à maior eficiência no exercício da função estatal (Carvalho Filho, 2017, p. 525-526).

Ainda de acordo com o citado autor, temos o controle administrativo, o qual não incide nenhuma medida para estabilizar poderes políticos. Nesse tipo de controle, direcionado às instituições administrativas, o objetivo é regular os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa (Carvalho Filho, 2017, p. 526).

São exemplos de controle administrativo os controles sobre as finanças do Estado, da Administração Direta e Indireta, e a averiguação da legalidade dos atos cometidos pelo administrador de qualquer Poder ao exercer a função administrativa. É também através desse controle que é verificada a conveniência e oportunidade, bem como a eficiência dos atos e condutas administrativas (Carvalho Filho, 2017, p. 525-526).

O autor enfatiza que o controle administrativo encontra dois pilares de sustentação. O primeiro seria o princípio da legalidade, que o autor considera o mais importante relacionado à função administrativa. Parte-se da premissa de que a Administração Pública está atrelada a tudo que a lei determina, diferentemente dos particulares, devendo o agente público aplicar a lei *ex officio*. Por conta disso, são necessários instrumentos que possibilitem o controle eficiente da legalidade das condutas administrativas.

O segundo pilar de sustentação do controle administrativo, segundo o autor, seria o relevo das políticas públicas. Para atingir o interesse público, a Administração Pública conta com poder de estabelecer metas, diretrizes e prioridades e tem o planejamento como ferramenta. Logo, o controle administrativo tem como desígnio a verificação da eficiência e efetividade das práticas administrativas e da gerência dos bens públicos (Carvalho Filho, 2017, p. 527).

A finalidade do controle não se limita somente ao princípio da legalidade. É necessário que a Administração Pública aja de acordo com todos os princípios constitucionais aos quais lhe são imputados, como o da moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, além de abranger o mérito no que diz respeito aos aspectos discricionários dos atos (Di Pietro, 2012, p. 791).

Isso implica dizer que, ainda que esteja dentro das balizas da legalidade, cabe aos órgãos de controle observar se o ato do agente público é moral, se está condizente com aquilo que é necessário e esperado pelo interesse público, se os gastos e ações têm como finalidade atender interesse privado em detrimento do público, o que os tornariam ilegítimos.

Com isso a legislação e a doutrina entendem que existem diversas espécies de controle, assim como órgãos distintos com legitimidade para exercê-lo.

O controle das atividades administrativas também é exercido pelo Poder Legislativo, conforme o artigo 70 da CF/88:

Art. 70. 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.

Para o exercício de tal atribuição, a CF/88 determina no artigo 71³ que o exercício do controle será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). A Constituição enumera diversas competências que são exclusivas do TCU, de forma que ele possa exercer devidamente o poder-dever de fiscalização dos agentes públicos e de todos aqueles que usufruam da utilização de recursos públicos federais. Tais competências e o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União são conferidos aos Tribunais de Contas Estaduais.

4. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De acordo com Francisco Almeida (1999, p. 35), o Sistema de Tribunais de Contas tem predomínio na Europa Continental, África subsaariana de influência francesa e portuguesa e parte da América do Sul. O Tribunal de Contas no Brasil teria sido criado sob a inspiração dos modelos então vigentes na França, Bélgica e Itália.

Segundo o autor supracitado, em geral os Tribunais de Contas apresentam certas características em comum: são órgãos colegiados; seus membros, Ministros ou Conselheiros, ocupam cargos vitalícios; possuem poder coercitivo, que envolve tanto sanções pecuniárias quanto não pecuniárias; são auxiliares ou subordinados ao Poder Legislativo; têm autonomia em relação aos demais Poderes; exercem controle administrativo com forma judicial; possuem determinados poderes jurisdicionais em instância administrativa; e operam mediante procedimento de fiscalização e controle formal, burocrático e eminentemente legalista (Almeida, 1999, p. 35).

³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete(...)



O modelo de Corte de Contas, porém, não é o único existente. O sistema de Auditoria-Geral tem origem inglesa e remonta à Idade Média, quando teria surgido a fiscalização da atividade financeira do governo exercida pelo Controller General of the Receipt and Issue of His Majesty's Exchequer.

De acordo com a doutrina, os Tribunais de Contas no Brasil ostentam característica híbrida. Isso ocorre pois é possível apreender que ocorre um processo decisório típico de Tribunal, porém com estrutura de fiscalização típica de Auditorias-Gerais. Renato Ribeiro (2002 p. 63) esclarece que a característica de Auditorias-Gerais se verificaria principalmente na competência para realização de fiscalização e avaliações operacionais e de políticas governamentais.

A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 71, *caput*, que o controle externo da Administração Pública Federal será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Ao colocar o Tribunal como auxiliar em importante tarefa, o constituinte outorgou ao TCU uma série de competências que são exclusivas do órgão. Por conta disso muitos autores da doutrina afirmam que o Tribunal de Contas não está subordinado ao Congresso Nacional.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 936) compartilham dessa posição doutrinária, afirmando que não existe qualquer forma de hierarquia entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. Ao Tribunal de Contas não foi conferido nenhum ato de natureza legiferante, mas somente de fiscalização e controle, de natureza administrativa, conforme os autores.

A maior parte da doutrina compreende os Tribunais de Contas como órgãos autônomos e independentes, com a importante tarefa de fiscalizar e realizar o controle externo das finanças públicas, através de vários critérios e instrumentos existentes na legislação. Essa é a visão do próprio Tribunal de Contas da União, que coloca da seguinte forma em seu portal na internet:

Muito se fala sobre o lugar que o Tribunal de Contas da União exerce na administração pública brasileira. Alguns autores consideram que o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional na função do controle externo, está subordinado ao Poder Legislativo – fazendo, inclusive, parte desse poder. No entanto, o teor da Constituição de 1988 expressa que o TCU é um órgão independente e autônomo, ou seja, não pertencendo a nenhum dos poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário.

O TCU é independente porque a própria CF88 lhe atribui, no artigo 33, § 2º, e no artigo 71, competências próprias e privativas. Importa lembrar que essas competências não são delegadas pelo Congresso Nacional. A autonomia do Tribunal de Contas da União advém de sua capacidade de definir a forma como pretende atuar no cumprimento de sua missão constitucional, por dispor de orçamento próprio e por ter iniciativa de lei para definir os planos de cargos e salários de seus servidores, entre outras atribuições. Essa autonomia encontra guarida na Constituição Federal nos artigos 73 e 96.⁴

⁴ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>> Acesso em: 17 de julho de 2024

Aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compostos, cada um deles, por sete Conselheiros, aplicam-se, no que couber, as mesmas disposições aplicáveis ao Tribunal de Contas da União.

5. CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas possui uma grande abrangência horizontal e vertical, podendo ocorrer, quanto ao momento, de forma preventiva, concomitante e posterior. O tempo do exercício do controle é determinado pelo próprio Tribunal de Contas, segundo critérios de materialidade e risco, oportunidade e conveniência, ou por provocação.

O controle deve sempre evitar a interferência, o embaraço, o incômodo sobre a rotina das organizações, devendo ser planejado para atuar na medida necessária ao cumprimento do seu dever institucional, sendo indevidas as fiscalizações por tempo excessivo, ou em momentos críticos da organização fiscalizada.

A abrangência da ação de controle foi bastante ampla na Constituição Federal de 1988, conforme se verifica no texto do artigo 70, ao determinar que a fiscalização poderá abranger os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Com isso, a Constituição Federal deu amplos poderes de controle aos Tribunais de Contas, não limitando a análise a verificar se os atos administrativos observaram formalmente os normativos em vigor.

Ao analisar o aspecto operacional, o controle poderá verificar se a gestão administrativa está sendo efetiva, alcançando os resultados que se esperam do uso dos recursos públicos; se as escolhas administrativas se fundamentam em uma análise de custo-benefício. Nesse sentido, o mérito administrativo será fiscalizado, o que não significa que os Tribunais de Contas poderão substituir a vontade administrativa, mas poderão, como se demonstrará adiante, impugnar aquelas que não demonstrem ser razoáveis, à luz da eficiência e economicidade dos resultados alcançados.

Além da previsão do artigo 70, uma importante previsão constitucional fundamenta essa atuação de modo a abranger o mérito administrativo. Trata-se dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A eficiência foi acrescida ao Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Com essa alteração, o controle externo também precisou se reinventar para introduzir uma nova forma de fiscalização que contemplasse essa nova visão da gestão pública. A previsão da eficiência como princípio da administração pública consolidou a possibilidade de os Tribunais



de Contas questionarem os fundamentos do mérito administrativo (objeto e motivo), o que pode ser verificado nas decisões que surgiram nas Cortes de Contas a partir desse novo paradigma.

O princípio da eficiência trouxe a necessidade de uma postura mais técnica ao gestor público, o que não significa, no ensinamento de Alexandre de Moraes (2006), tecnicismo. Quanto à aplicação do princípio da eficiência em ações de controle externo, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2062/2012 – TCU – Plenário⁵) já explicitou tal princípio ao apontar irregularidade em contrato em que se utilizou critério de medição por homem/hora em detrimento de outro critério em que pudesse ser mensurado o resultado dos serviços prestados.

Assim, o controle externo necessita adequar suas ações de controle com vistas a analisar a eficiência da gestão, o que demandará ferramentas adequadas para tal missão.

O julgamento das contas abrange tanto as contas prestadas anualmente pelos gestores públicos que estão obrigados a encaminhá-las de acordo com calendário especificado pelas Cortes de Contas quanto a tomada de contas especial, instrumento de controle nos casos de desvio, desfalque, dano ao erário, ou no caso de omissão no dever de prestar contas.

A prestação de contas pelos gestores está fundamentada no princípio republicano, uma vez que tem por objetivo demonstrar à população o que se fez com os recursos públicos e se foram usados corretamente. A prestação de contas anual ocorre regularmente, independentemente de haver irregularidade. Por sua vez, a tomada de contas especial somente é usada quando se está diante de fortes indícios de dano ao erário e, assim, independe da iniciativa do gestor.

As fiscalizações podem ser auditorias e inspeções, sendo essas de âmbito mais restrito, quando se pretende sanear determinado processo, em razão de dúvidas ou incompletudes, que impossibilitem a apreciação do processo pelo Tribunal de Contas. Já as auditorias podem ser desde conformidade, em que se analisam os atos e contratos administrativos à luz das normas jurídicas, até as operacionais, cujo principal objetivo é aferir a eficiência da gestão e o atingimento das metas, propor mudanças com vistas a melhorar o desempenho do órgão ou entidade que esteja sendo fiscalizado.

Embora todas as ferramentas de controle possam em alguma medida analisar o desempenho, a economicidade, a eficiência de determinado órgão ou entidade da administração pública, a auditoria operacional é a que melhor traduz essa possibilidade de controle da eficiência. Nesse sentido, o TCU lançou em 2010 o Manual de Auditoria Operacional, cujo capítulo intitulado “Dimensões de Desempenho” define a auditoria operacional, como especificado alhures.

⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2062/2012. Relator: Ministro Valmir Campelo. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2062&anoAcordao=2012>>. Acesso: em 17/7/2024

Na sequência do referido manual são apresentados conceitos para economicidade, eficiência, efetividade e eficácia, que são as quatro dimensões do desempenho.

O Acórdão 2210/2015 – TCU – Plenário é exemplo do uso pelo TCU da auditoria operacional para aferir a eficiência, no qual apreciou o processo referente a auditoria operacional realizada nos aeroportos brasileiros, cujo objetivo foi avaliar os procedimentos adotados pela Secretaria de Aviação Civil (SAC PR), pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) para garantir o nível de serviço adequado aos usuários dos aeroportos que integram a rede nacional de transporte aéreo regular. O resultado dos trabalhos foram algumas recomendações e determinações à Anac para o aprimoramento dos serviços aeroportuários nacionais⁶.

O que se verifica é a mudança de postura da Corte de Contas, adotando uma postura pragmática, lançando olhar para o resultado da ação da administração pública, procurando avaliar a eficiência dos órgãos e entidades, determinando e recomendando mudanças em procedimentos, sem, para isso, ter lançado mão de sanções pecuniárias. Assim, mais importante que a punição, procurou-se garantir a melhoria dos serviços prestados aos usuários.

Dessa forma, o controle externo exercido não substitui as escolhas administrativas, mas aponta deficiências no procedimento de determinadas escolhas e, ao mesmo tempo, indica possíveis alternativas para que o gestor possa conduzir a administração pública a atingir melhores níveis de desempenho, decidindo, por si só, qual é a alternativa mais conveniente e oportuna.

A atuação do TCU sobre a discricionariedade administrativa é de uma autocontenção, evitando-se uma indevida intervenção nas funções específicas da Administração Pública, o que feriria o próprio princípio republicano e democrático, bem como a harmonia e independência entre os Poderes.

Muitas vezes, o que parece ser uma intromissão do Tribunal de Contas sobre as escolhas administrativas, na verdade é uma correção de procedimentos do gestor, que deixa de cumprir com todos os requisitos procedimentais, levando a escolhas que maculam outros princípios constitucionais.

É fundamental que o órgão que irá tomar a decisão pondere determinados critérios e questionamentos, que o levarão por um caminho mais seguro para escolha da melhor solução para o atendimento do interesse público.

⁶ Brasil. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2210/2015. Relatora: Ministra Ana Arraes. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2210&anoAcordao=2015>.> Acesso em 17/07/2024.



O que se observa em muitas situações é que o gestor faz uma avaliação precária de suas necessidades e, em razão de poucas informações que possui, acaba por escolher com uma quase arbitrariedade, impondo aos Tribunais de Contas uma intervenção nas decisões.

O Tribunal de Contas de São Paulo, em acórdão do processo TC-001069/013/12, julgou irregular a inexigibilidade de licitação realizada pela Prefeitura Municipal de Dobrada, afastando a hipótese de que os atos discricionários não são passíveis de consideração pelos órgãos de controle. O r. relator Dimas Ramalho assim argumentou:

2.3 A ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

2.4 Para garantir a regularidade dessa contratação direta, existem três requisitos que devem ser respeitados: (i) razão da escolha do executante; (ii) justificativa de preço; (iii) comprovação de inviabilidade de competição.

2.5 Diante disso, é necessária a motivação do ato decisório da Administração no tocante tanto à presença dos pressupostos para a contratação direta quanto ao conteúdo da contratação propriamente dita. Ao optar por determinado sujeito, excluindo a contratação de terceiros, deve-se indicar os fundamentos da decisão. Em todos os casos, atribuição de competência discricionária não se confunde com liberação de motivação nem autoriza prevalência de motivos meramente subjetivos. Aliás, muito pelo contrário, a competência discricionária demanda justificativas muito mais exaustivas e minuciosas do que a prática de ato vinculado”.⁷

Verifica-se que não houve qualquer intromissão na escolha da entidade realizada por inexigibilidade de licitação, mas tão somente uma determinação para que os procedimentos de controle de licitações fossem ajustados, a fim de adequar aos princípios e boas práticas administrativas, de forma impessoal, e com o devido zelo na utilização dos recursos públicos.

CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas têm uma longa história junto à República no Brasil. Desde a proposta de criação do órgão, o jurista Ruy Barbosa apresentou argumentos sobre a importância do referido Tribunal para a concretização da boa gestão e fortalecimento da democracia na República Brasileira.

Juntamente com a ressignificação acerca do papel do Estado, as atribuições do Tribunal de Contas foram sendo alteradas para que pudessem abranger a evolução da visão do papel da Administração Pública na concretização dos anseios da população.

⁷ São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Plenário. Acórdão TC001069/013/12. Relator: Dimas Eduardo Ramalho. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/exibir?proc=1069/013/12&offset=30> >. Acesso em 17/07/2024.

O Estado de atuação negativa, na visão liberal, foi sendo substituído pela Estado de bem-estar social, e com isso as competências do Tribunal de Contas tiveram que abranger não somente a conferência técnica das finanças públicas, mas também o cumprimento da finalidade pública. As ações e programas realizados pela Administração Pública devem cumprir os mandamentos constitucionais que determinam através de princípios e garantias diversos direitos dos cidadãos, como o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados⁸, além dos demais que permeiam a Carta Magna e o ordenamento jurídico como um todo.

Destarte, o Tribunal de Contas mantém nas suas competências o dever de observar a legalidade da utilização do erário público, bem como de toda atuação dos gestores, porém o seu poder-dever não se limita a observar a letra crua da lei.

Por conta do constitucionalismo, ou seja, a posição da Constituição Federal no topo do ordenamento, todo ato de gestão público deve estar de acordo com a Constituição, e dessa forma não se pode limitar o controle do Estado à pura legalidade dos seus atos, uma vez que os direitos e garantias dos cidadãos estão resguardados e devem ser observados em todas as ações realizadas pelo poder público.

Em vista disso, outros critérios são levados em conta, como a eficiência, princípio da Administração Pública expresso no *caput* do artigo 37, que determina que a Administração Pública não deve somente realizar os atos que lhe incumbe, mas também deverá fazê-lo de forma a atender os interesses públicos da melhor forma possível, utilizando o mínimo de recursos necessários. A economicidade, que é a mínima utilização possível dos recursos sem comprometimento dos resultados, e a legitimidade, que determina que os atos da Administração Pública deverão estar dentro da legalidade, mas também deverão compreender a razoabilidade, os reais interesses da população, a moralidade, critérios que não se limitam à simples observação da legalidade.

A partir disso é possível observar que enquanto os atos vinculados estarão concluídos uma vez que ocorra à subsunção do ato à norma jurídica, os atos discricionários necessitam de maior observação para que se possa concluir pela sua legitimidade.

Os atos discricionários elevam o poder de decisão do gestor, pois, dentro das possibilidades legais, ele estará livre para determinar as ações a serem levadas a cabo. Porém, ainda que dentro da legalidade, nem sempre o ato determinado pelo gestor será aquele que melhor atende a finalidade pública, interesse maior da Administração Pública.

Por conta disso, os Tribunais de Contas não podem se limitar a somente verificar o aspecto legal ou as normas de contabilidade ao controlar a atuação daqueles que utilizam

⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



recursos do Estado, pois dessa forma estariam descumprindo o arcabouço jurídico desenhado, violando e deixando que violem os princípios constitucionais.

A discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade e não pode ser utilizada como escusa para que o gestor atue da forma que bem entender, ainda que dentro dos ditames legais, se a atuação for contrária ao interesse coletivo.

Por conta disso, é conferido aos Tribunais de Contas instrumentos de fiscalização como as auditorias e inspeções, que vão observar os critérios supracitados de eficiência, economicidade e legitimidade, sem significar interferência na harmonia dos poderes. Ao realizar o controle dos atos discricionários, o Tribunal não irá substituir o gestor na sua atuação, mas determinar que ele observe os critérios necessários e os princípios e interesses da população nas ações em que esses sejam violados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2016.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. **O controle dos atos de gestão e seus fundamentos básicos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 30, n. 80, p. 17-50, abr/jun, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 ago. de 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 28 ago. de 2024

BRASIL. **Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. – 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo** – 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. 10. tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Ato administrativo e direito dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

DE MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo e dignidade da pessoa humana**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/131>. Acesso em: 28 ago. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites do controle externo da Administração Pública**: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? - Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 9-24, jul./set. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador, Instituto Brasileiro Público, nº 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <http://www.direi-toestado.com.br/codrevista.asp?cod=176>. Acesso em: 28 ago. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo/Maria Sylvia Zanella Di Pietro** – 25 ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.



LOCKE, JOHN. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. -42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 243, p. 13–28, 2006. DOI: 10.12660/rda.v243.2006.42538. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42538>. Acesso em: 28 ago. 2024.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul/set, 2002.