



UMA ANÁLISE DA FISCALIZAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Adriana Cristina da Silva Graciano

Rafael Dias Paes

Orientadora: Prof. Dr. Bernardina Ferreira Furtado Abrão

Resumo: O presente trabalho analisa a eficiência do Tribunal de Contas como órgão de fiscalização externa no Brasil, destacando sua evolução histórica, fundamentos jurídicos e desafios práticos. Aborda a diferença entre controle interno e externo, a influência política sobre o órgão e a importância da participação da sociedade civil para fortalecer a transparência e a *accountability*. Um estudo de caso, a *CPI dos Livros* em Sorocaba, evidencia a atuação do Tribunal de Contas para a responsabilização de gestores públicos e empresas por irregularidades na aquisição de material didático, demonstrando a relevância do controle externo para a proteção do patrimônio público. Conclui-se que a eficiência do Tribunal depende de maior autonomia institucional, utilização de tecnologias de auditoria e mecanismos de compliance, além da integração com a sociedade civil, garantindo gestão pública eficiente e transparente.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Fiscalização externa e interna, Controle público, Transparência, Eficiência.

Abstract: This paper analyzes the efficiency of the Court of Accounts as an external oversight body in Brazil, highlighting its historical evolution, legal foundations, and practical challenges. It addresses the distinction between internal and external control, the political influence over the institution, and the importance of civil society participation in strengthening transparency and accountability. A case study, the *CPI of the Books* in Sorocaba, illustrates the role of the Court of Accounts in holding public managers and companies accountable for irregularities in the acquisition of educational materials, demonstrating the relevance of external oversight for the protection of public assets. The study concludes that the efficiency of the Court depends on greater institutional autonomy, the use of auditing technologies and compliance mechanisms, as well as integration with civil society, ensuring efficient and transparent public management.

Keywords: Court of Accounts, External and internal oversight, Public control, Transparency, Efficiency.

Introdução

A eficiência do Tribunal de Contas como órgão de fiscalização externa constitui tema de elevada relevância no cenário jurídico, político e social brasileiro. O órgão externo criado com a missão de zelar pela correta aplicação dos recursos financeiros do Estado se consolidou ao longo da história como um instrumento essencial de controle e de garantia da boa gestão, posicionando-se como elo entre a sociedade e a Administração Pública.

A concepção de sua importância remonta à teoria da separação dos poderes, concebida por Montesquieu no século XVIII, e à evolução das instituições estatais que buscaram estabelecer freios e contrapesos no exercício do poder. No Brasil, a criação do Tribunal de Contas pela mão de Ruy Barbosa, no final do século XIX, simbolizou um marco institucional de proteção da coisa pública, incorporando funções de fiscalização, orientação e correção da atividade administrativa.

Contudo, sua atuação, embora pautada pela Constituição e pela doutrina como independente e autônoma, convive com tensões e controvérsias. Parte da doutrina o reconhece como órgão auxiliar do Poder Legislativo, enquanto outra parte ressalta sua natureza *sui generis*, autônoma e indispensável ao equilíbrio entre os poderes. Além disso, fatores como a nomeação política de conselheiros e ministros, bem como as limitações na aplicação de sanções, desafiam a percepção social de sua imparcialidade e podem comprometer, sobremaneira, a sua efetividade.

A crescente demanda por transparência, o avanço tecnológico e a participação ativa da sociedade civil colocam em evidência a necessidade de fortalecimento institucional do controle externo como instrumento de combate à corrupção, de incentivo à eficiência da gestão pública e de consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, o presente trabalho busca examinar a efetividade do Tribunal de Contas enquanto órgão de fiscalização externa, explorando seus fundamentos históricos e jurídicos, suas atribuições constitucionais, os entraves políticos e práticos à sua atuação, bem como os mecanismos sociais e tecnológicos que podem contribuir para ampliar sua relevância no cenário nacional.

1. Evolução histórica dos Tribunais de controle externo

Montesquieu (1748) é conhecido como o precursor da formulação da tripartição dos poderes, abordada em sua obra “O espírito das leis” e, embora não tenha concebido o modelo atual, sua contribuição foi essencial para que chegássemos a ele. Atualmente, esse sistema fundamenta-se no controle mútuo entre os poderes, por meio do sistema de governança conhecido como *checks and balances* ou “freios e contrapesos”.

No Brasil, Ruy Barbosa (1891), foi o autor do Decreto 966-A/1890, que instituiu o Tribunal de Contas, no qual ele já destacava a característica *sui generis* deste Tribunal, definindo-o como corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislação.

Ao longo das Constituições subsequentes, a Corte de Contas foi ganhando relevância e ampliando suas atribuições. Em 1934, o órgão consolidou seu papel na fiscalização e controle das finanças públicas, uma missão que se estende até os dias atuais.

Já em 1946, após o fim do Estado Novo, o Tribunal de Contas da União, também chamado de Corte de Contas, foi restabelecido no âmbito do Poder Legislativo, ganhando a competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além de acompanhar e fiscalizar o orçamento.

Em 1967, houve alterações na atuação do Tribunal de Contas do Brasil (TCU) no contexto da Constituição Brasileira, especificamente em relação à sua competência para julgar as contas do Presidente da República, que passou para o Congresso Nacional, com o Tribunal emitindo parecer prévio. As informações detalhadas sobre outros eventos ou mudanças específicas em 1967 relacionadas ao Tribunal não são extensas nos resultados encontrados na pesquisa, mas o ano marcou uma modificação na sua relação com o Poder Legislativo.

Contudo, o marco mais importante ocorreu com a Constituição de 1988, que conferiu aos Tribunais de Contas uma posição de destaque no sistema republicano, estabelecendo competências detalhadas no artigo 71 e garantindo autonomia administrativa e financeira ao Tribunal de Contas da União, sendo que os Tribunais dos Estados, pelo princípio do paralelismo das formas, terão competências similares, guardadas as devidas proporções, considerando seu âmbito de atuação.

Desde então, observa-se um movimento de fortalecimento da atuação dos Tribunais de Contas. A evolução histórica demonstra que, embora tenham surgido como órgãos auxiliares do Legislativo, gradualmente adquiriram funções mais amplas, passando a exercer papel fiscalizador, pedagógico e até preventivo em relação à gestão de recursos públicos.

Desta forma, a trajetória dos Tribunais de Contas no Brasil reflete não apenas mudanças constitucionais, mas também a ampliação progressiva de sua relevância institucional. Se no início eram vistos como meros auxiliares na apreciação das contas, hoje constituem órgãos fundamentais para a concretização da boa governança e do combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a responsabilização de agentes que venham a onerar os cofres públicos.

Em resumo, desde a sua criação, o Tribunal de Contas evoluiu, construindo sua valoração e importância como órgão fiscalizador. Entretanto, ainda existem muitas barreiras a serem superadas, especialmente quanto à efetividade de sua atuação e ao reconhecimento pleno de seu espaço e autonomia dentro do sistema constitucional brasileiro.

2. Fundamentos jurídicos na atividade do Tribunal de Contas

2.1 Funções constitucionais e legais

A atuação do Tribunal de Contas, tanto no âmbito estadual quanto municipal, mostra-se essencial para assegurar a boa gestão dos recursos públicos, prevenindo irregularidades na Administração Pública.

O Tribunal de Contas Estadual tem como premissas o rol explícito nos incisos do art. 2º da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Sob sua responsabilidade, estão a análise das finanças, avaliação e emissão de parecer sobre as contas públicas anuais apresentadas pelo Governador do Estado, bem como pela administração financeira dos Municípios, excetuando o município de São Paulo uma vez que este possui uma Corte de Contas própria.

O órgão também julga a devida adequação das contas dos gestores e responsáveis por bens públicos em diversas instituições governamentais, monitora a arrecadação pública e fiscaliza as aplicações dos recursos do Estado.

Como órgão público independente, atua avaliando a legalidade dos atos admissionais de pessoal ligados às administrações públicas, exceto cargos comissionados. Ainda concernente à fiscalização dos atos admissionais, cabe ao Tribunal analisar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas ou pensões, como reza a Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Quanto ao plano plurianual e ao orçamento anual do Estado e dos Municípios, exceto São Paulo, conforme expresso precedentemente, são examinadas a execução das metas ostentadas, bem como a incursão de auditorias contábeis e financeiras, seja de ofício, seja a requerimento.

Nesse contexto, ao constatar condutas inidôneas e/ou indícios de irregularidades atinentes às contas públicas, o Tribunal de Contas expede comunicações à Assembleia Legislativa, podendo assim tomar decisões no que tange a sanções, se confirmadas tais irregularidade e/ou ilegalidades, além de acolher denúncias e ser consultado sobre questões legais.

Em sua obra, Hely Lopes Meirelles evidencia a figura do Tribunal de Contas como órgão responsável pela fiscalização externa:

[...] no controle externo da administração financeira, orçamentária e agora da gestão fiscal, como vimos, é que se inserem as principais atribuições dos nossos Tribunais de Contas, como órgãos independentes mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos. (Meirelles, 2025, p. 707)

Desta feita, em análise supra, nota-se que embora controverso, o Tribunal de Contas tem na norma e na doutrina, funções específicas e reconhecimento de profunda relevância, e que, a dubiedade do trabalho por ele desenvolvido não passa pela ausência de norma regulamentadora, mas sim, por possíveis influências externas de caráter político.

2.2 Natureza jurídica e influência política nas atividades dos Tribunais de Contas no Brasil

Alguns doutrinadores afirmam que o Tribunal de Contas é denominado “quarto poder”. A expressão “quarto poder” decorre do fato de que a principal função do Tribunal de Contas é fiscalizar a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos, prevenindo a corrupção nos órgãos públicos e prezando pela qualidade e pela gestão pública adequada.

O artigo 31, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece a criação dos Tribunais de Contas como órgão de fiscalização externa. Ruy Barbosa (1891) destaca a característica *sui generis* do Tribunal de Contas, definindo-o como corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislação, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exercendo funções vitais no organismo constitucional.

Entretanto, alguns doutrinadores discordam desse conceito do jurista, visto que entendem que ele atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo, e, não exercem função jurisdicional, entre eles Di Pietro (2025, p. 843): “[...] o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário”.

Em contrapartida, há quem defenda a mesma ideia de autonomia do órgão, como por exemplo Bandeira de Mello:

[...] como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improficuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão, ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo. (MELLO, 1984, p. 136)

As controvérsias doutrinárias também espelham a realidade fática, pois é notório que, no exercício de suas atribuições, a efetividade dos Tribunais de Contas pode ser comprometida pela limitação na aplicação de sanções e pela dependência de atuação conjunta com o Poder Legislativo.

Os avanços tecnológicos contribuem para que a Corte de Contas ultrapasse os limites meramente fiscalizatórios e passe a atuar não apenas na prevenção de atos ímprobos.

Os Tribunais de Contas podem exercer funções jurisdicionais, como sanções impostas através de multas. Entretanto, essas sanções não se confundem com a tutela jurisdicional que tão somente o Poder Judiciário carrega em sua “toga”. Tais órgãos possuem atributos e peculiaridades que não consentem trazer confusão às atuações, ora separadas, em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes, ora integralizadas e complementares entre esses Entes.

Em razão dessa particularidade, a nomeação de seus ministros e conselheiros ocorre por indicação política, o que inevitavelmente gera uma grande influência política nos atos desses órgãos. Essa interferência pode comprometer a percepção social a respeito da sua independência e imparcialidade, minando sua credibilidade.

Apesar desses desafios, é importante reconhecer que esses órgãos apresentam avanços consideráveis, sobretudo no desenvolvimento de técnicas de auditorias, no uso de tecnologia para o acompanhamento de gastos públicos e na atuação de temas de repercussão social na saúde, educação e meio ambiente.

Outro ponto de grande relevância é a mudança dos parâmetros para o ingresso no funcionalismo público. Embora o servidor público ingresse via concursos públicos, nota-se que, atualmente, os editais trazem exigências específicas e necessárias para o exercício adequado daquela determinada função.

Essa modificação junto à qualificação constante desses servidores, melhora a qualidade da relação servidor-cidadão. Enquanto o primeiro se entende apto na sua prestação de serviço o segundo sente-se satisfeito pelo bom serviço prestado.

Por oportuno, ainda há muito a melhorar, como destaca Gaetani e Lago (2022, p.94) quando concluem que “[...] é demagogia barata dizer que o funcionalismo é extraordinário e não tem muitos defeitos [...]”.

Contudo, não se pode admitir o desprezo pela profissão, especialmente por aqueles que abarcam, ainda que temporariamente um cargo público, como fez o ex-Ministro da Economia Paulo Guedes durante uma palestra na Fundação Getúlio Vargas na cidade de São Paulo, em fevereiro de 2020, quando teceu um comentário deselegante e equivocado que comparou o servidor público a um parasita (CARTA CAPITAL, 2020). De acordo com a revista eletrônica semanal Carta Capital, por essa fala, Guedes foi condenado a indenização no valor de R\$50.000,00 (Cinquenta Mil Reais) ao Sindicato dos Policiais Federais da Bahia (Sindipol-BA). A decisão de condenar Guedes foi da juíza Cláudia da Costa Tourinho Scarpa, da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária da Bahia.

Desta maneira, é possível concluir que o Tribunal de Contas atua em uma dualidade que o estrutura em uma linha tênue, cuja organização desliza entre a técnica, a imparcialidade, a autonomia e a força política.

Portanto, é necessário que ocorra o fortalecimento da transparência, da participação da sociedade civil e a valorização dos quadros técnicos, posturas que apontam o caminho necessário para reduzir o peso da influência política, e, assim, consolidar os Tribunais de Contas como instrumentos efetivos de controle e accountability democrática.

3. Efetividade do controle externo

3.1 Diferença entre controle interno e controle externo

A limitação dos atos e a fiscalização do Poder Público são pilares essenciais para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, e são exercidas por meio de controles internos, externos e sociais. Esses mecanismos têm como principais finalidades prevenir a corrupção, a

segurança e o equilíbrio das contas públicas, atender aos interesses da coletividade e promover o bem-estar social.

Tais prerrogativas, quando realizadas pela via do controle interno, decorrem do princípio da autotutela, que permite à Administração revisar seus próprios atos. Esse princípio está previsto no art. 53 da Lei 9.784/99 e foi pacificado pelas Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal. A primeira estabelece que “a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”, enquanto a segunda a complementa atribuindo a Administração a autotutela: “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

O fundamento constitucional encontra-se nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, que determinam ao Estado manter em cada um dos seus poderes o sistema de controle interno, integrado e autônomo a fim de que este sirva como ferramenta de apoio ao controle externo, a ser exercido, por exemplo, pelo Tribunal de Contas. O parágrafo 1º do artigo 74 da CF estabelece responsabilidade e punição aos agentes que conhecerem quaisquer irregularidades e não comunicarem ao Tribunal de Contas, de forma que ratifica a importância da participação ativa de cada agente público, na construção de uma Administração Pública mais organizada, proba e eficaz.

Hely Lopes Meirelles define com precisão o controle interno:

[...] todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

A Constituição/88 determina que os três Poderes de Estado mantenham sistema de controle interno de forma integrada. E, mais, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74 e parágrafo 1). (Meirelles, 2025, p. 671)

Ainda sobre o controle interno, é importante salientar que ele se subdivide em: controle interno preventivo e controle interno corretivo. O preventivo foca na verificação da legalidade e regularidade antes da prática do ato, enquanto o corretivo é utilizado para anular ou revogar atos já consumados.

Por sua vez, o controle externo está baseado na capacidade de intervenção como órgão independente, pois assim, garante maior imparcialidade e legitimidade no apontamento de irregularidades dos órgãos por ele fiscalizados.

Sobre o controle externo, Hely Lopes Meirelles descreve:

[...] que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato

controlado, como, p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, visando à melhoria dos serviços públicos, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. (art. 62, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93) [...]. (Meirelles, 2025, p. 672)

Além do Tribunal de Contas, existem outros órgãos de grande relevância que compõem o controle externo são o Ministério Público (Artigo 129, III, CF), uma vez que ele atua como fiscal da ordem e defensor do patrimônio público, e o Poder Judiciário (Artigo 5º, XXXV, CF) responsável pela tutela jurisdicional sempre que necessário para resolução da lide.

Já o controle externo realizado pelo Legislativo, ocorre de forma prévia, ao criar a lei, e a posteriori, quando faz uso dos mecanismos constitucionais de freios e contrapesos, como, por exemplo, a Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3o da CF), Pedido de informação (§ 3o do art. 50 da CF), Convocação de autoridades (art. 50 da CF) e a Participação na função administrativa a fim de resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais (art. 49, I) e aprovar a intervenção federal ou autorizar o estado de sítio (art. 49, IV). Ao Senado Federal compete, aprovar a escolha de magistrados e dos Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 52, III). À Câmara dos Deputados Federais cabe eleger os membros do Conselho da República (art. 51, V).

Conclui-se, portanto, que o controle interno é exercido em cada Poder, pelos seus próprios órgãos administrativos, visando à correção e à prevenção de ilegalidades em seus próprios atos, funcionando como instrumento de autotutela e de aprimoramento da gestão. Já o controle externo é realizado por órgão ou Poder independente sobre a atuação de outro, como ocorre nas auditorias dos Tribunais de Contas, na fiscalização do Ministério Público, no controle pelo Legislativo (prévio ou a posteriori), e no controle jurisdicional do Judiciário, assegurando maior imparcialidade e legitimidade, todos essenciais para a efetividade do Estado Democrático de Direito.

3.2. Desafios para a concretização de uma fiscalização externa efetiva

Durante o Congresso de Direito Administrativo Contemporâneo, realizado em maio de 2023, na sede do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), em Florianópolis, o então ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Antonio Anastasia, ex Ministro do TCU, afirmou que:

A administração pública brasileira, infelizmente, nunca foi objeto de prioridade dos governos, nunca esteve no cerne das grandes questões nacionais e sempre foi secundária em relação aos grandes problemas econômicos, ambientais e de toda ordem. No entanto, é a gestão pública que antecede a solução de todos esses problemas. (ANASTASIA, 2023)

Tal posicionamento coaduna-se com a premissa de que o desinteresse e o abandono governamental, ao longo do tempo, dificultaram sobremaneira a evolução da Administração Pública em seus diversos setores. Esse comportamento omissivo resultou no sucateamento estrutural, na desmotivação dos servidores e demais colaboradores, em um sistema excessivamente burocrático, além da total descrença da população nos serviços prestados, ocasionando desgaste na relação entre servidor e cidadão.

O resultado dessa negligência governamental, foi apurado no período da pandemia da COVID-19 (2020 a 2023). Interessante observar que essa crise mundial, de proporções gigantescas, foi a responsável por acelerar a introdução do processo eletrônico, a criação de trabalho remoto e o fortalecimento do atendimento digital, como novas formas de prestação de serviço público.

Para além dessas novas realidades, do ponto de vista do contribuinte, essa transformação favoreceu a criação de instrumentos de comunicação e aproximação virtual coletiva que atendeu as necessidades de uma sociedade forçadamente isolada. As mais relevantes providências ocorreram com a implementação digital de sites com portais de transparência, que tornou acessível a prestação de contas do erário público, as ouvidorias digitais, que passaram a exercer a fiscalização da entrega dos serviços prestados e sistemas sofisticados de auditoria eletrônica adotados pelos Tribunais de Contas.

Tais inovações tecnológicas não permitem retrocesso, somente evolução. Ainda que a mudança tenha acontecido de maneira abrupta, o resultado satisfatório dos procedimentos adotados representa um marco histórico no fortalecimento da nova relação público-privada, tornando-a mais acessível, célere, integrada e conectada ao mundo cada vez mais virtualizado.

Apesar dessa evolução sem precedentes, muitos desafios se fazem presentes e dificultam a efetividade do controle externo, sendo um dos maiores, a adaptação frequente às tecnologias que são constantemente atualizadas.

Subsidiariamente, outra solução prática para aperfeiçoamento de controle externo seria a adoção de mecanismos independentes concernentes à mensuração da efetividade da atuação dos Tribunais de Contas, tecendo alusão às boas práticas de compliance que contribuíram para a colheita de bons frutos, como possível estabelecimento da credibilidade popular na prestação de serviço público.

Para tanto, a figura de uma última seção adjacente, mas que não se confunda com o próprio Tribunal de Contas, traria robustez ao controle externo, pois atuaria de forma a validar os resultados das ações do poder público e promover a efetiva atuação dos Tribunais de Contas pois administraria soluções práticas e adequadas aos possíveis apontamentos feitos pelo órgão durante auditoria.

O resultado desse pronto atendimento às exigências do controle externo é que o Poder Público se incumbiria de garantir aos diversos níveis dos setores públicos, bem como à sociedade, subsídios suficientes para satisfazer o ideal e almejado cuidado com os recursos públicos.

A adoção de um processo de acompanhamento da integridade/conformidade (compliance) das atividades do Tribunal de Contas tende a mitigar o risco de descumprimento de leis, regulamentos e normas, bem como neutralizar a possibilidade de se constatar falhas quanto às metodologias aplicadas no exercício do controle externo desempenhado pelo órgão de fato autônomo.

A fim de obter a concretização da fiscalização, essa última seção adjacente ao Tribunal de Contas procederia de maneira a auxiliá-lo no monitoramento e controle da qualidade das demonstrações financeiras, no gerenciamento de riscos e conformidade, buscando confiabilidade e integridade das informações e ações do Tribunal de Contas.

Faz-se necessário citar que, não se pode ver comprometida a independência dessa última seção de checagem, sendo coerente haver um código de conduta específico que corrobora com valores e princípios éticos, fundamentados na responsabilidade com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como a implantação de um canal de comunicação direto que possibilite denúncias quanto a atuação defeituosa do Tribunal de Contas, contribuindo para o combate a fraudes e corrupção, bem como para promover a efetividade e a transparência.

Destarte, a instituição de mecanismos de compliance almejando transparência, integridade e eficiência na gestão dos recursos públicos, seria uma perspectiva moderna e estratégica para reforçar e trazer credibilidade às atividades desempenhadas pelos órgãos públicos e seus servidores.

Inegavelmente que, a aplicação das ferramentas de governança e compliance comumente utilizadas em organizações de direito privado, sinergicamente com os mecanismos próprios já instituídos no âmbito público, viria a fomentar e transformar os atos públicos em práticas consuetudinárias.

4. A importância da participação da sociedade para o controle do ato administrativo

A sociedade, quando consciente e esclarecida, é capaz de exercer em plenitude seus direitos diante daqueles que elegeram para representá-lo. Esse exercício de cidadania manifesta-se não apenas nos votos, mas também na pressão dirigida especialmente ao Poder Legislativo com o intuito de exigir transparência e prestação de contas em relação aos atos considerados inadequados ou suspeitos.

Desta feita, a participação social contribui para fortalecer a ação fiscalizatória tanto do Poder Legislativo quanto a efetividade das ações de controle promovidas pelo Tribunal de Contas.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída num Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º, II, é a cidadania, que sob a ótica da presente pesquisa, tem no seu

exercício, pela sociedade, papel fundamental para efetividade do controle do ato administrativo que se dá, tanto pela via interna quanto externa.

Ainda, o controle social tem sua legitimidade alicerçada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo”, bem como em dispositivos específicos que garantem a participação popular, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, arts. 48 e 48-A, e, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011.

Cabe ainda ressaltar que, a Constituição Federal de 1988 assegura a possibilidade de participação da sociedade nas políticas públicas através dos diversos meios constitucionais, que fortalecem o engajamento popular, solidificando a democracia, gerando mais transparência e fazendo com que as necessidades do coletivo sejam colocadas como prioridades. Assim, a participação popular pode acontecer por intermédio de plebiscito, referendo, iniciativa popular, ação popular, conselhos de políticas públicas, audiências públicas e do orçamento participativo.

A participação da sociedade civil na fiscalização, monitoramento e controle das ações da administração pública, é fundamental para garantir a íntegra aplicação dos recursos públicos, a efetividade das políticas e a melhoria dos serviços oferecidos.

Conexo ao exposto, Silva Filho externaliza sua visão de controle social como forma de legitimação da atuação dos órgãos públicos como segue:

Em uma democracia representativa, própria dos tempos contemporâneos, a classe política busca legitimação por intermédio de eleições periódicas. Essa legitimidade só se concretiza por uma espécie de via de mão dupla, em que os legítimos representantes, ou seja, a classe política, oferece aos representados políticas públicas que podem se traduzir em realizações. E estes, analisando os resultados dessas proposições, conferem aos seus representantes, quando bem avaliados, a prerrogativa de seguirem representando-os. Mas nem tudo funciona de acordo com o estabelecido conceitualmente. (Silva Filho, 2024, p. 30)

Em contraponto os posicionamentos positivos à respeito da participação popular, que aparentemente tratam-na como novidade normativa, José Afonso da Silva (2025, p.776) traz a reflexão de que embora o §2º do artigo 74 da Constituição Federal, expressamente autorize tal atitude, essa norma é redundante uma vez que o cidadão já tinha legitimidade para interpor petição administrativa e que denúncias sempre podem ser feitas a qualquer tempo independente de lei.

Instrumentos como ouvidorias, conselhos de políticas e audiências públicas, portais de transparência são mecanismos de aproximação entre Administração e sociedade, conferindo materialidade ao direito de acesso à informação e ao controle social.

Uma comunicação eficiente fortalece a confiança entre Estado e sociedade, fomenta o senso comum de pertencimento junto à gestão pública, ampliando a legitimidade das decisões políticas.

Impulsionado pela modernização tecnológica, o Tribunal de Contas tem colocado suas ações em evidência, funcionando como uma verdadeira vitrine pública que expõe à sociedade os erros e

desmandos na administração pública, e, por vezes, a indevida influência política sobre a gestão dos recursos públicos.

A contribuição da sociedade agrega valor não apenas ao papel institucional dos Tribunais de Contas, mas especialmente aos seus agentes, uma vez que demonstra que sua atividade é de fundamental importância para a construção de uma gestão pública eficiente, ética e comprometida com o bem-estar coletivo.

Ao acompanhar a gestão dos recursos públicos provenientes de suas contribuições financeiras ao Estado, esses “terceiros interessados” integram um processo ampliado de fiscalização social. Essa participação ativa da sociedade, impulsionada pela transparência e pela exposição crítica dos erros administrativos pelos órgãos de controle, favorece o exercício do pensamento crítico e pode influenciar de maneira concreta uma renovação do Poder Legislativo, quiçá do próprio Poder Executivo.

A sociedade, ao exercer sua função fiscalizadora, torna-se protagonista na construção de um ambiente político mais transparente e responsável. Cabe-lhes exigir a prestação de contas, supervisionar o uso das ferramentas digitais, discutir sobre a regulação da inteligência artificial e acompanhar a execução orçamentária.

Hely Lopes Meirelles reforça essa ideia ao afirmar:

Como faculdade onímoda, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. Bem por isso, diversifica-se em variados tipos e formas de atuação para atingir os seus objetivos [...]. (Meirelles, 2025, p. 670)

A ideia cerne deste conteúdo redigido é que haja instituído dentro da Administração Pública, uma estrutura adjacente responsável pela consolidação das boas práticas de compliance.

No tocante às boas práticas de compliance, inúmeros dispositivos legais albergam em suas escritas, a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos de prevenção e combate à corrupção, como lê-se na Lei Anticorrupção Empresarial, Lei nº 12.486/2013 que reza sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas quando praticar atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A lei supracitada acolheu conteúdos de documentos internacionais que em consonância com o Decreto nº 5.687/2006, estabelece o comprometimento do Brasil em, além de promover e fortalecer medidas anticorrupção, também apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, promovendo a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e bens públicos.

Cita-se também o advento da Operação Lava Jato, acontecimento fatídico dentro do cenário econômico-político, que em suma trata-se da decomposição de um esquema de desvio de recursos na Petrobras, envolvendo políticos, empresários e grandes empreiteiras, originando então a Lei nº

13.303/2016 que instituiu exigências da adoção das boas práticas de governança corporativa e compliance nas empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias.

Por conseguinte, o estabelecimento de legislações específicas com o regramento, orientações e sanções previstas, corporificam a integração entre sociedade e Administração Pública, fortalecendo a democracia participativa, amplia a eficiência governamental e contribui para a concretização do bem comum e da paz social.

5. Estudo de caso - “CPI dos livros”

A fim de ilustrar, de forma objetiva, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, este estudo traz um caso real que fundamenta-se na denúncia do atual Prefeito da cidade de Sorocaba, Rodrigo Maganhoto e do Vereador Vinícius Aith, contra a ex-Prefeita Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho, a despeito da compra desproporcional e desnecessária de 1.005.286 (um milhão, cinco mil e duzentos e oitenta e seis) livros paradidáticos, que oneravam os cofres públicos em R\$ 29.469.437,99 (vinte e nove milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e trinta e sete reais e noventa e nove centavos).

No âmbito administrativo, fiscalização interna, foram instaurados na Corregedoria Geral do Município, o Processo Administrativo de nº 2020/018.294-7, em 14 de janeiro de 2021, bem como foi instaurada pela Câmara Municipal a Comissão Parlamentar de Inquérito 01/2021, conhecida popularmente como CPI dos livros, ambos com a finalidade de verificar a motivação para essa compra, considerada astronômica, haja vista que a cidade de Sorocaba conta com pouco mais de 60.000 (sessenta mil alunos) em toda sua rede.

Além da quantidade exorbitante de material adquirido, após análise probatória, tanto do Processo Administrativo quanto da CPI, observou-se que as compras foram realizadas em períodos que não correspondem à realidade fática da Administração Pública, demonstrando urgência na tramitação, bem como, outras séries de irregularidades administrativas, como, ausência de plano pedagógico anterior a compra, a aquisição também não foi avalizada pela Controladoria do Município, procedimento comum a ser realizado em quaisquer contratos envolvendo a Administração Pública.

Vale ressaltar que a Corregedoria Geral do Município, dedicou no Processo Administrativo Disciplinar (PAD)¹, um tópico específico sobre a inclusão intempestiva de um Projeto denominado “Leitura em Rede”: “ 10.1. Encartamento, ao menos, incomum, do Projeto ‘Leitura em Rede’, Melhor

¹ A informação a respeito do Processo Administrativo 2020/018.294-7 foi retirada do Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 01/2021. Sorocaba: Câmara Municipal, 2022, uma vez que não foi possível acesso direto ao PAD.

dizendo, o projeto se encontra [1] acostado ao final de todo o processo, em fls. 323/336.” (CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, 2022, p.7).

Ainda, membros da Secretaria da Educação, conforme consta no relatório da CPI, às páginas 18 a 20, analisaram o material didático adquirido e verificaram que 23 títulos foram considerados inadequados para serem utilizados na rede ou porque não condizem com a maturidade das crianças ou porque o conteúdo era racista e machista.

Diante dessas constatações, segue a conclusão da Corregedoria Geral do Município constante no PAD 2020/018.294-7:

Da análise realizada, foi verificado que o órgão gestor se absteve de realizar o adequado planejamento para a aquisição do acervo bibliográfico, fato que pode ser, inclusive, constatado nos pedidos realizados, já que a SEDU realizou 04 (quatro) adesões à ARP da FDE, ao passo que se houvesse um planejamento todos os títulos poderiam ser adquiridos de uma única vez. Constatado imprudência e imperícia na utilização da prática de adesão a Ata de Registro de Preços de outros órgãos. Danos ao erário foram identificados relacionados nos achados. Posto as constatações realizadas, existem fundamentos suficientes para considerar IRREGULAR a aquisição realizada por meio de adesão a Ata de Registro de Preços da FDE devendo, inclusive, ser promovido o devido ressarcimento aos cofres públicos dos valores relacionados aos achados. (CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, 2022, p. 21)

Já os integrantes da CPI, solicitaram ao Presidente da Câmara, as seguintes providências:

Assim, diante de todo o exposto, requer-se que Vossa Excelência digne-se a:

- a) propor ação civil pública de improbidade administrativa contra a ex- prefeita Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho e empresa GM Quality Comércio LTDA e agentes públicos que entender pertinente;
- b) caso não seja esse o entendimento imediato, a instauração de inquérito civil para coleta de mais elementos para futura propositura de ação civil pública;
- c) a propositura de ação para responsabilização de Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho em razão de cometimento de crime de responsabilidade de prefeito;

Passaremos à análise, a partir desse caso concreto, do controle do ato administrativo e a relevância do Tribunal de Contas.

A provocação dos Órgãos de Controles Administrativos resultou na instauração do Inquérito Policial 04/21 e 12329849 - Delegacia Seccional de Sorocaba, sobre o crime de improbidade administrativa - Lei nº. 8429/92, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Após, a Delegada de Polícia da Assistência Policial Dra. Fernanda dos Santos Ueda encaminhou essa investigação ao Ministério Público que acolheu a denúncia, gerando o Processo nº 150312422.2021.8.26.0602, distribuído em 03/05/2021 e tramitou na 1ª Vara Criminal, no Foro de Sorocaba, concluso ao Juiz José Carlos Metroviche, que em 22 de novembro de 2021, acatou o Parecer do Ministério Público e determinou seu arquivamento, cita-se:

Adoto, como razão de decidir o parecer de fls. 100/102 da Dra. Promotora de Justiça e, DETERMINO O ARQUIVAMENTO destes autos de Inquérito, em que figuram autora a Justiça Pública e Averiguada JAQUELINE LÍLIAN BARCELOS COUTINHO. Procedam-se as anotações e comunicações que se fizerem necessárias [...].

Em segundo plano, a Câmara Municipal de Sorocaba também solicitou a abertura de uma ação civil de improbidade administrativa por danos ao erário. Essa ação foi proposta na Vara de Fazenda Pública, no foro de Sorocaba, e resultou no processo de número 1030449-87.2025.8.26.0602, distribuído em 22 de agosto de 2025, a ser apreciado pelo Juiz Alexandre de Mello Guerra, que encontra-se em andamento, cuja última movimentação, em 05 de setembro de 2025, delibera acerca da concessão ou não de tutela de urgência a decretação da indisponibilidade de bens dos réus até o limite do dano apontado para assegurar o futuro ressarcimento:

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, instado a se manifestar, opinou pelo deferimento da medida liminar, por entender presentes os indícios da prática de atos de improbidade e o perigo de dano. A ré GM QUALITY COMÉRCIO LTDA apresentou manifestação, na qual se opõe ao pedido liminar. Argumenta, em síntese, a ausência dos requisitos legais para a concessão da medida, notadamente a falta de demonstração de probabilidade do direito. Sublinha que não participou do planejamento da aquisição, limitando-se, apenas, a cumprir o contrato e a fornecer os livros solicitados pela Administração Pública municipal. Sustenta, ademais disso, a inocorrência de perigo de dano, pois a petição inicial não apresentou qualquer indício concreto de que a empresa estaria a dilapidar, deliberadamente, seu patrimônio para frustrar eventual ressarcimento. São os fatos postos a desate.

Não obstante a importância de todo o rito necessário para a apuração de possível improbidade administrativa, a partir desse momento, a fim de aprofundar a sua essência, esse estudo se debruçou com maior profundidade nas ações e decisões do Tribunal de Contas frente a essa denúncia.

De acordo com o documento de encerramento da CPI 01 da Câmara Municipal de Sorocaba, pelo qual extraiu-se um trecho do relatório de fiscalização elaborado pela Corte de Contas do Estado de São Paulo relativo à Prefeitura Municipal de Sorocaba, no qual se percebe o reconhecimento de que as aquisições dos livros afrontaram os princípios constitucionais aplicáveis:

Entendemos, especialmente, o art. 15, parágrafo 7º, incisos II e III, da Lei Federal nº 8.666/1993, não restando, também, demonstrada a vantajosidade, a pertinência e a exequibilidade da adesão à referida Ata de Registro, bem como evidenciadas ações planejadas da Administração Municipal no tocante à referida contratação, de modo que tais aquisições, s.m.j, podem ter sido realizadas para possibilitar cumprimento ao art. 212 da Constituição Federal pelo município, em afronta, por conseguinte, aos princípios constitucionais aplicáveis. (TC008284.989.22-5, p. 345)

Diante desse apontamento, após pesquisa no site do Tribunal de Contas localizamos o Acórdão publicado em 19 de agosto de 2025, que compilou os seguintes processos:

1. TC-012983.989.21-1, autuado em 08 de junho de 2021 que trata possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Sorocaba, relacionadas à aquisição de livros paradidáticos para a Secretaria de Educação, no ano de 2019 (SEDU), por meio dos Empenhos 16517, 16518 e 16684, resultantes da adesão à Ata de Registro de Preços da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE;
2. TC-005956.989.22-2 - Licitação – Pregão Eletrônico (analisada no TC 008284.989.22-5). Termos de Adesão à Ata de Registro de Preços nº36/00519/19/05 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE de 16/09/20, 08/12/20, 14/12/20 e 22/12/20. Valor – R\$29.469.437,99.
3. TC-006281.989.22-8 - Aquisição de acervos bibliográficos para a Secretaria Municipal de Educação.

Todos sob a competência do Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, acompanhamento da Procuradora do Ministério Público de Contas movido pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, em favor da Ex-Prefeita Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho, da empresa contratada GM Quality Comércio Ltda, do Prefeito Rodrigo Maganhoto, José Carlos Cuervo Júnior, Wanderlei Acca (Secretários Municipais) e Gilmar Felipe Piccin de Lima(Gestor).

A Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 20 de maio de 2025, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Cristiana de Castro Moraes, Presidente, e Maxwell Borges de Moura Vieira, e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Rafael Antônio Baldo, julgaram:

[...] procedente a Representação e irregular os Termos de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 36/00519/05 da FDE, das notas de empenho correspondentes e da execução contratual, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

Ao acordarem pela procedência do pedido, condenaram Senhora Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho (ex - Prefeita), aos Senhores José Carlos Cuervo Júnior (Secretário Municipal de Educação - interino), Glynnis Christiani Fortes Vieira e Leandro Lemos da Silva (Gestores Municipais) e Gilmar Felipe Piccin de Lima (Gestor de Desenvolvimento Municipal) todos ao pagamento de multa individual de 300 (trezentas) UFESP (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo), cuja equivalência a R\$ 11.106,00 em 2025 (300 x R\$ 37,02),

Importante ressaltar que a penalidade pecuniária não foi aplicada ao Senhor Wanderlei Acca (Secretário Municipal de Educação) em razão da notícia de seu falecimento.

Assim, o caso da chamada CPI dos Livros evidencia de forma concreta como a atuação conjunta de diferentes instâncias de controle, administrativa, legislativa, judicial e, sobretudo, o Tribunal de Contas é essencial para garantir a transparência e a responsabilização na gestão pública. Ainda que tenham ocorrido arquivamentos no âmbito penal e divergências quanto à responsabilização civil, coube ao Tribunal de Contas, ainda que o valor seja insignificante diante do prejuízo causado

ao erário público, consolidar a análise técnico-jurídica sobre a legalidade e a economicidade da contratação, destacando seu papel central no controle externo e reafirmando a importância de sua atuação para a proteção do patrimônio público.

Conclusões

Ao longo deste estudo, foi possível observar que o Tribunal de Contas, desde sua criação, evoluiu significativamente em termos institucionais, técnicos e operacionais, consolidando-se como órgão essencial à fiscalização externa da Administração Pública. Suas funções de controle, orientação e prevenção de irregularidades representam avanços importantes para a accountability e a transparência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, a experiência prática revela que, apesar dessa evolução, ainda há grande dificuldade no acesso às informações pelos cidadãos e pesquisadores. O sistema do Tribunal de Contas apresenta características complexas e pouco intuitivas, em que as pelo Tribunal, embora formalmente corretas, nem sempre refletem relevância prática ou impacto significativo sobre a gestão dos recursos públicos, o que pode comprometer a percepção social acerca da efetividade do órgão.

Tal conclusão, decorre em grande medida, da experiência dos autores durante as pesquisas realizadas para a construção do caso concreto a partir da análise do sistema disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cujo acesso demonstrou limitações práticas e dificuldades de obtenção de informações claras e objetivas.

Diante desses desafios, propõe-se como solução o fortalecimento da autonomia institucional do Tribunal de Contas, por meio da não indicação de seus membros por políticos, garantindo imparcialidade plena. Paralelamente, sugere-se a adoção de mecanismos de compliance semelhantes aos utilizados em empresas privadas, que possibilitem monitoramento, auditoria contínua e acompanhamento da qualidade das decisões, promovendo maior eficiência, transparência e confiabilidade do órgão.

Desta forma, a consolidação de um Tribunal de Contas realmente autônomo e funcional dependerá não apenas de ajustes institucionais e tecnológicos, mas também de uma cultura de accountability robusta, que integre o controle externo à participação ativa da sociedade civil, fortalecendo, efetivamente, a gestão pública no Brasil.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira (1891)**. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1934.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 01/2021**. Sorocaba: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/Cliente%20Spider/Downloads/246438_729e8a37-e99f-47f3-a73c-602034b7e34d%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Cliente%20Spider/Downloads/246438_729e8a37-e99f-47f3-a73c-602034b7e34d%20(4).pdf). Acesso em: 23 set. 2025.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025.
- GAETANI, Francisco; LAGO, Miguel. **A construção de um Estado para o século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022
- MADISON, Alexander. Artigo 51. In: Publius (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John). **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Funções do Tribunal de Contas**. Revista de Direito Público. São Paulo, nº 72, out/dez. 1984.
- MIAZZO, Leonardo. **Justiça condena Paulo Guedes a pagar 50 mil reais por comparar servidores a ‘parasitas’**. Carta Capital, 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/justica-condena-paulo-guedes-a-pagar-50-mil-reais-por-comparar-servidores-a-parasitas/>. Acesso em: /2 out. 2025
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 2ª ed. São Paulo. Martins Fontes, 2000.
- SILVA FILHO, João Antonio da. **Estado, democracia e controle externo das contratações públicas**. Avaré: Contracorrente, 2024.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 46ª ed. São Paulo. Juspodivm, 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Os desafios contemporâneos do controle externo são discutidos em congresso no TCE/SC**. Florianópolis: TCE-SC, [2023]. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/os-desafios-contemporaneos-do-controle-externo-sao-discutidos-em-congresso-no-tcesc>. Acesso em: 19 mai. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Acórdão: TC-012983.989.21-1 e outros**. São Paulo: TCE-SP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/3/7/6/974673.pdf.