

O CONTROLE APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA

THE CONTROL APPLIED TO PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL AND ITS CONTRIBUTION TO ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra¹
Cláudia Suely Ferreira Gomes²
Damião de Lima³

RESUMO

O controle sobre a Administração Pública tem como principal atribuição garantir que os recursos sejam aplicados nas áreas previamente estabelecidas, em obediência aos preceitos legais que regem a atuação dos gestores e demais agentes públicos. Neste artigo aborda-se o contexto histórico em que surgiram os primeiros sinais do controle exercido sobre as contas públicas no Brasil, apresentando a linha do tempo da criação do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do Governo Federal, evidenciando as principais mudanças institucionais ocorridas no decorrer da sua evolução e referendadas pelos dispositivos constitucionais vigentes em cada período histórico, demonstrando a importância do controle para a eficiência e eficácia administrativa. Os órgãos de controle prestam relevante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública, tendo a missão de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, na medida em que almejam garantir o fiel cumprimento das normas que norteiam a atuação dos gestores.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; Administração Pública; Eficiência; Eficácia.

ABSTRACT

The main task of controlling the Public Administration is to ensure that resources are invested in previously established areas, in compliance with the legal precepts that govern the activities of managers and other public agents. This article addresses the historical context in which the first signs of the control exercised over public accounts in Brazil emerged, presenting the timeline of the creation of the Federal Audit Court, the external control body of the Federal Government, showing the main institutional changes that occurred during its evolution and endorsed by the constitutional provisions in force in each historical period, demonstrating the importance of control for administrative efficiency and effectiveness. The control bodies make an important contribution to the improvement of public management, having the mission of monitoring and supervising the application of public resources, to the extent that they aim to ensure the faithful compliance with the rules that guide the performance of managers.

KEYWORDS: Control; Public Administration; Efficiency; Effectiveness.

¹ É Pós-Doutora pela Universidade do Porto – Portugal; Possui Doutorado em Educação (UFPB), Mestrado em Administração (UFPB), Bacharelado em Ciências Contábeis (UFPB) e Licenciatura em Pedagogia (UNIGRAN-EaD). Atualmente é Professora Associada II do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

² Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - MPPGAV/CE/UFPB; possui Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba. Especialização em Contabilidade e Auditoria Pública (UFPB). Atualmente é Auditora Interna da Universidade Federal da Paraíba.

³ Graduado em História pela UFPB. Mestre em Economia pela UFPB e Doutor em História Econômica pela USP. Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba.

1 INTRODUÇÃO

O controle exercido sobre os atos praticados pelos administradores públicos é uma importante ferramenta objetivando assegurar o cumprimento dos postulados normativos que disciplinam a sua atuação como gestores, garantindo que todos os seus atos sejam norteados pelas normas e princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

Nesse sentido, o objetivo desse estudo é analisar a evolução histórica do controle exercido sobre as contas públicas no Brasil e sua importância para a eficiência e eficácia administrativa.

A pesquisa em alusão se justifica pois, entender como surgiu esse importante instrumento de monitoramento das contas públicas colocado à serviço da sociedade, é salutar para que os cidadãos se deem conta da sua contribuição para o aprimoramento da gestão e para a garantia de bons resultados na Administração Pública, combatendo a má gestão dos bens e recursos públicos e prevenindo as eventuais falhas que podem comprometer a sua adequada utilização.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa e bibliográfica, utilizando como principais fontes, obras relacionadas à temática do controle, além de artigos publicados em periódicos científicos. Foi utilizada, também, a pesquisa documental, baseada nos atos normativos relacionados ao objeto de estudo.

Visando uma melhor compreensão do assunto em tela, o artigo está estruturado em três partes, apresentando na primeira seção, alguns aspectos conceituais do controle, ressaltando a sua importância na defesa do patrimônio público e dos interesses da sociedade.

A segunda seção destina-se a abordar o contexto histórico em que surgiram os primeiros indícios de controle e a forma como era exercido, discorrendo sobre a trajetória de criação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pelo controle externo no âmbito do governo federal.

A terceira e última seção discorre sobre os conceitos de eficiência e eficácia na Administração Pública, evidenciando a importância do controle para garantia de resultados satisfatórios na gestão das contas públicas no Brasil.

2 CONCEITO DE CONTROLE

No Estado de Direito, a Administração Pública está vinculada ao cumprimento dos preceitos legais, e suas ações devem estar sempre pautadas pelo interesse coletivo. Nesse sentido, sujeita-se a diversos instrumentos que visam limitar a atuação do gestor, no sentido de adequá-la às normas legais vigentes. Entre esses instrumentos está o controle das atividades estatais, que tem como função primordial assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

Nohara (2017) destaca que o controle exercido sobre a Administração Pública visa nortear a atuação administrativa, de forma que não sejam praticados atos que violem as regras e princípios impostos pelo ordenamento jurídico, assim como o interesse coletivo.

A função pública, por meio dos poderes atribuídos pela ordem jurídica nacional, deve sempre buscar atender aos interesses da sociedade, e para cumprir suas atribuições, existe uma tripartição de funções no Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional, distribuídas entre os Poderes Legislativo (responsável por criar as leis), Executivo (que aplica as leis) e Judiciário (que impõe sanções nos casos de inobservância dos preceitos legais).

Mello (2009) ressalta que essa tripartição de poderes foi idealizada pelo Barão de Montesquieu⁴, cujo propósito foi impedir a concentração de poderes e, por conseguinte, preservar a liberdade dos homens contra os abusos praticados pelos governantes. Essa Teoria da Separação dos Poderes, também conhecida como "Sistema de Freios e Contrapesos", buscava equilibrar as funções que caberiam a cada poder, de forma que os atos praticados por cada um deles fossem controlados pelos demais, evitando abusos no exercício das atribuições inerentes a cada esfera de poder.

Assim, o controle visa, essencialmente, verificar se o gestor, ao cumprir o seu papel de administrador dos recursos públicos, está ancorado nas normas legais que regem a sua atuação como representante do povo, com a função de atender aos diversos setores da sociedade civil e, por conseguinte, garantir os direitos dos seus compatriotas.

Pestana (2014, p. 650) argumenta que “no âmbito do poder público, a atividade de controle pertence à essência dos regimes democráticos e do Estado Democrático de Direito [...], instrumentalizando o controle social sobre as coisas públicas.”

⁴ Montesquieu foi um dos mais importantes filósofos e pensadores do iluminismo francês. Crítico do absolutismo e do catolicismo e defensor da democracia, sua principal obra “O Espírito das Leis”, publicada em 1748, é um tratado de teoria política, no qual o autor aponta para a divisão dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/montesquieu/>. Acesso em: 06 jul. 2019.

Monitorar a aplicação dos recursos públicos através da função de controle é imprescindível para assegurar a sua correta aplicação, de forma a atingir as metas previamente estabelecidas para cada área, evitando eventuais desperdícios e melhorando, dessa forma, a eficiência administrativa.

Meirelles (2016) esclarece que, ao organizar sua Administração, o Estado de Direito fixa a competência dos seus órgãos e agentes, estabelecendo os tipos e formas de controle que serão aplicados a toda atuação administrativa, visando a defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados. Nas palavras do referido autor o controle aplicado à Administração Pública “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2016. p. 795).

Nesse mesmo direcionamento, Carvalho Filho (2017) acrescenta que o controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que possibilita o exercício da fiscalização e da revisão da atividade administrativa em todas as esferas de Poder.

Assinale-se o fato de que o controle é uma atividade planejada que, além de fiscalizar e monitorar as ações administrativas com vistas a garantir o cumprimento das normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio, auxilia no planejamento governamental, na medida em que aponta onde estão as eventuais falhas na gestão dos recursos públicos, indicando os meios legais para a sua correção, contribuindo, dessa forma, para melhorar os resultados operacionais e a eficácia administrativa.

Fernandes (2016, p. 35) alerta, porém, que o controle:

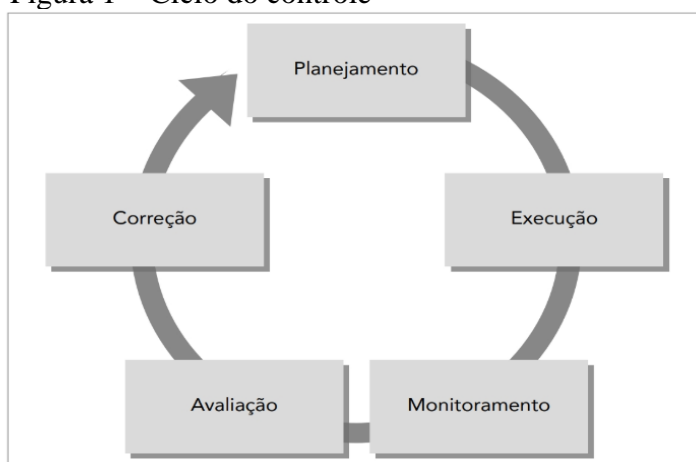
Não pode ser uma função sem regramentos, sob pena de transformar o controlador em poder. Assim, há que ter função restrita e limitada a modelo previamente estabelecido, para que possa avaliar a regularidade da conduta que será controlada.

Desse modo, o controle busca estabelecer as balizas mínimas para o exercício da função pública, preservando a segurança jurídica, porém deve ser exercido com base em regras pré-determinadas, para que não fique ao livre arbítrio do órgão controlador, correndo o risco de ser confundido com um poder arbitrário. Sendo assim, o controle da Administração Pública é regulamentado por um conjunto de normas, que definem as atribuições e limites de cada órgão responsável pela função. Entre essas normas pode-se citar:

1. Constituição Federal de 1988, art. 71 – Dispõe sobre o titular do controle externo, que é o Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.
2. Decreto nº 3.591/2000 – Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.
3. Lei nº 10.180/2001 – Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
4. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 - Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Para Peter e Machado (2014), o controle é uma atividade que se desenvolve em um ciclo, que vai se renovando a partir das informações colhidas, ao mesmo tempo em que produz informações relevantes para a gestão pública. A figura 1 ilustra este ciclo de controle:

Figura 1 – Ciclo do controle



Fonte: Peter e Machado (2014, p. 23).

Analisando a figura 1, percebe-se que a função de controle é uma atividade cíclica, que vai se retroalimentando ao longo da gestão administrativa, monitorando e avaliando a execução dos objetivos traçados, apontando as falhas e irregularidades evidenciadas, para que a administração pública adote as medidas corretivas cabíveis, contribuindo, assim, para o aprimoramento da gestão.

Dessa forma, o controle exercido sobre a Administração Pública é um importante instrumento, tanto para os gestores como para a sociedade, pois através dele é possível

acompanhar a aplicação dos recursos públicos, garantindo a sua utilização nas áreas previamente definidas.

Cumprir destacar que a função de controle se aplica a todos os órgãos e Poderes do Estado, atingindo seus agentes e todo aquele investido na função pública, sendo uma ferramenta imprescindível para o fortalecimento da gestão, pois pode contribuir para aumentar a eficiência e eficácia administrativa.

Outro aspecto a se considerar diz respeito à diferença entre o controle aplicado sobre as contas públicas e o controle administrativo, também chamado controle de mérito, que é aquele exercido no âmbito da própria Administração, visando evitar ou corrigir eventuais falhas que porventura ocorram durante a execução dos atos de gestão.

O controle administrativo é o poder que a Administração Pública tem de fiscalizar a própria atuação, envolvendo aspectos de oportunidade e conveniência da conduta administrativa (mérito administrativo) e de legitimidade, com vistas a verificar se os atos praticados estão em consonância com os requisitos legais ditados pelo ordenamento jurídico. É a forma através da qual a Administração Pública monitora as suas atividades, corrigindo falhas e impropriedades verificadas ao longo do processo de gestão, auxiliando na tomada de decisão, de forma a atingir a sua finalidade que é o interesse coletivo.

O tópico 3 destina-se a apresentar a contextualização histórica da função de controle, abordando desde o seu início no Brasil-Colônia, quando estava voltado apenas para a proteção dos interesses de Portugal. Nessa trajetória, resgatamos a implantação do controle na França, quando atingiu o patamar de direito público universal, inspirado nos ideais da Revolução Francesa. Descreve, ainda, as alterações procedimentais que atingiram a função de controle no Brasil ao longo dos anos, regulamentadas e implementadas por meio das normas constitucionais vigentes à época, e que foram fortemente influenciadas pelas modificações ocorridas no cenário político do país no decorrer da história.

Aborda, também, o processo de criação do Tribunal de Contas da União, discorrendo sobre as mudanças institucionais sofridas pelo órgão e implementadas por meio do texto constitucional, a partir da primeira Constituição do Brasil em 1824, ainda no Império, até a Constituição de 1988, atualmente em vigor e denominada Constituição cidadã.

3 PRECEDENTES HISTÓRICOS DO CONTROLE – PROCESSO DE CRIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O controle exercido sobre as contas públicas não é uma atividade recente. No Brasil, remonta ao período colonial, época em que não havia a atual divisão de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). As estruturas administrativas da época estavam diretamente ligadas à Metrópole portuguesa e à defesa dos seus interesses, e grande parte da riqueza produzida no Brasil era enviada a Portugal.

Dessa forma, o controle exercido naquele período tinha por objetivo preservar os interesses da coroa portuguesa, que mantinha um monitoramento constante sobre o uso dos recursos da colônia, sendo realizado não por um órgão ou instituição pública, mas pelo Provedor Mor, representante de Portugal, que corresponderia nos dias atuais ao Ministro da Fazenda.

Apenas no século XVIII é que foram criados órgãos específicos para exercerem o controle sobre os gastos públicos: as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta do Rio de Janeiro, ambas sob a jurisdição de Portugal e que tinham, entre as suas atribuições, assuntos relacionados a questões tributárias.

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, foram instituídos no País o Erário Régio⁵ e o Conselho da Fazenda, por meio de um alvará real expedido pelo príncipe regente D. João VI, que tinham a função de acompanhar a despesa pública. (Santana, 2014).

A trajetória histórica do controle das despesas públicas no Brasil, através da prestação de contas a um órgão com status de Tribunal, tem suas origens no período imperial. De acordo com Melo (2012), ainda no Primeiro Reinado, surge a primeira tentativa de criação de um tribunal com a finalidade de controlar as despesas públicas, porém sem sucesso. A ideia de criar um órgão para fiscalizar e controlar os gastos públicos, no entanto, passou a fazer parte dos debates, dividindo opiniões e gerando outras tentativas de criação do órgão.

A primeira Constituição brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 1824, previa que a receita e a despesa da Fazenda Nacional seriam controladas por um tribunal sob a denominação de "Thesouro Nacional".

⁵ O Erário Régio, a quem cabia a guarda dos tesouros reais, já existia em Portugal desde 1761 e, centralizava a gestão de todas as rendas fiscais da Coroa, tendo como competências territoriais: Contadorias da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa; Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Bahia e a Contadoria das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira. Com a chegada da Família Real ao Brasil teve sua primeira modificação, quando foram extintas as Contadorias da África Ocidental e Bahia e da África Oriental e Rio de Janeiro. (SIMÕES, 2014).

O artigo 172 da referida Constituição determinava, ainda, que caberia ao Ministro de Estado da Fazenda apresentar, na Câmara dos Deputados, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, bem como um orçamento geral de todas as despesas públicas previstas para o ano seguinte, além de todas as contribuições e rendas públicas. Esses demonstrativos deveriam ser elaborados a partir dos orçamentos recebidos dos outros Ministros e apresentados à Câmara dos Deputados anualmente.

Santana (2014) destaca que a partir desse dispositivo legal, a ideia de criar uma ferramenta de controle para fiscalizar as despesas públicas passou a ser defendida por algumas autoridades da época, a exemplo do Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, que apresentaram um projeto de lei ao Senado Imperial em 1826, propondo a criação de um Tribunal de Contas, porém a proposta não foi aceita.

Vale salientar, porém, que a primeira vez na história em que um sistema de controle da administração pública foi colocado como um direito político universal foi durante a Revolução Francesa de 1789 (SCLIAR, 2009). Esse movimento pôs fim aos privilégios da nobreza francesa e criou normas de direito administrativo que visavam controlar a atuação dos seus governantes, limitando os gastos públicos e tendo como princípio norteador a legalidade.

Os artigos 14 e 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 previam que:

Artigo 14 - Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração.

Artigo 15 - A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração (BRASIL, 1789).

Os dispositivos legais supramencionados enunciam o controle sobre a tributação e aplicação dos recursos arrecadados. O artigo 14 trata da fiscalização tributária, prevendo que a população poderá acompanhar a correta aplicação dos tributos arrecadados pelo Poder Público. O artigo 15 evidencia a situação do agente público como mandatário do povo, que deve prestar contas à sociedade de todos os atos relacionados à função pública.

Verifica-se, portanto, que naquela época a preocupação com a prestação de contas, a ser realizada por todo aquele investido na função pública, já assumia o status de dever do agente público e direito do cidadão, ou seja, a transparência exigida na gestão de bens e valores públicos tornava-se uma obrigação legal, coercitiva e sujeita a sanções por parte dos órgãos fiscalizadores.

Cumprе ressaltar que, naquele momento, a função pública estava basicamente associada à defesa da nação e à arrecadação de tributos. Educação, saúde, segurança pública e outras áreas que, atualmente, são de atuação obrigatória do Estado não eram contempladas na gestão administrativa da época. Entretanto, essa mudança na política de controle administrativo adotada na França, anos mais tarde, iria nortear as ações de controle em nosso país.

No Brasil, em 1831, foi sancionada a lei nº 657, que instituiu e organizou um Tribunal, sob a denominação de Tesouro Público Nacional, e as Tesourarias das Províncias. O Tribunal tinha, entre outras atribuições, a função de fiscalizar a receita e a despesa nacional, além de inspecionar a arrecadação, distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas. O diploma legal previa, ainda, no artigo 90, a extinção do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, que haviam sido criados em 1808, por ocasião da vinda da família real portuguesa para o Brasil. (SILVA, 1999).

O Tribunal criado, no entanto, não representava o desejo daqueles que almejavam uma instituição isenta e independente, que acompanhasse a execução das despesas públicas de forma imparcial, uma vez que seus dirigentes eram nomeados pelo Imperador. Dessa forma, os defensores do Tribunal nos moldes de uma instituição independente e com imparcialidade para fiscalizar a execução do orçamento público continuaram a exigir a sua criação.

Outra tentativa de criação de um Tribunal de contas no período imperial ocorreu em 1838, idealizada pelo Marquês de Abrantes, Ministro da Fazenda na época, cuja proposta era a criação de um tribunal de contas com função judicante, ou seja, diz respeito ao julgamento das contas da Administração Pública pelo Tribunal de Contas, proposta que também não foi aceita. Ainda no período imperial, durante o segundo reinado, Manoel Alves Branco, Ministro do Império, em 1845, reapresentou a proposta que, mais uma vez, foi recusada.

Em 1850, o Visconde de Itaboraí, Joaquim José Rodrigues Torres, Ministro da Fazenda, realizou uma ampla reforma administrativa, trazendo à tona o debate sobre o Tribunal de Contas. A partir dessa iniciativa foi editado o Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, que regulamentava a Lei nº 657, de 4 de outubro de 1831.

Entretanto, o ato normativo não trouxe alterações significativas na lei de criação do Tesouro Público Nacional, que permanecia subserviente ao Imperador, uma vez que seus dirigentes continuaram a ser nomeados por ele.

Os debates acerca da necessidade de criação do Tribunal persistiram, porém, as tentativas restaram frustradas. Silva (1999) destaca o apoio do senador e magistrado paulista José Antônio Pimenta Bueno, marquês de São Vicente que, em 1857, defendeu a criação do

órgão em seu livro intitulado “Direito Público Brasileiro”, onde fez uma análise da Constituição do Império.

Seguindo o pensamento do magistrado, outras autoridades também advogaram a favor da criação do Tribunal, culminando com o apelo do Ministro da Fazenda, João Alfredo Corrêa de Oliveira que, às vésperas da proclamação da República, apresentou em 10 de março de 1889, o relatório da sua pasta. Neste ele evidenciava a necessidade urgente de se criar um Tribunal de Contas, cuja atuação iria assegurar a confiabilidade dos balanços públicos apresentados (SILVA, 1999).

Somente no Período Republicano, sob a égide da Constituição de 1891, é que foi criado um órgão que seria responsável pela fiscalização e controle das contas públicas no país.

Em 1890, Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, redigiu as normas para criação do Tribunal de Contas, através do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890. Pautado nos princípios da independência e legalidade do ato, o Tribunal teria por objetivo revisar e julgar as operações oriundas da receita e despesa da República. Apesar de ter sido instituído em 1890, o Tribunal necessitava ainda de regulamentação para ter efetividade e poder atuar, conforme previsto no artigo 11 do Decreto 966-A, *in verbis*:

Art. 11. O Ministerio da Fazenda expedirá regulamento, em decreto especial, estabelecendo a organização e as funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competencia, especificando-lhe as attribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal, e determinando-lhe a demais despeza necessaria, para a qual fica desde já autorizado o Governo (BRASIL, 1890).

A comissão responsável pela elaboração da Constituição Federal republicana não propôs no seu texto a criação do Tribunal de Contas. A proposta foi incluída posteriormente, através de uma Emenda aditiva (SIMÕES, 2014).

Peter e Machado (2014) destacam que, a partir da proclamação da República houve o fortalecimento das funções legislativas, causando transformações significativas no controle das contas públicas, mantendo-se, porém, o foco na questão corretiva.

A Carta Republicana de 1891 instituiu, em seu artigo 89, “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Estava finalmente criado um órgão com status constitucional, com a importante missão de acompanhar a execução das despesas e receitas públicas. Sua regulamentação se deu através do Decreto-Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892 que, por influência do Ministro da

Fazenda do Governo de Floriano Peixoto, Innocêncio Serzedello Corrêa, disciplinou a organização da Corte de Contas.

Bugarin (2000) ressalta que a Constituição Republicana de 1891 não vinculou o Tribunal de Contas a nenhum dos três Poderes, estando situado entre eles, da forma como foi idealizado por Ruy Barbosa na Exposição de Motivos para sua criação, quando o jurista colocou o Tribunal como intermediário entre a administração e a legislatura. O autor destaca, ainda, que para criar o Tribunal de Contas no país, Ruy Barbosa inspirou-se nos modelos italiano, belga e francês, dando preferência ao modelo italiano e sua forma de controle prévio das contas públicas.

A Constituição Federal de 1934 ampliou as atribuições do Tribunal de Contas da União, trazendo competências específicas para o órgão, além de conceder aos seus Ministros as mesmas garantias previstas para os Ministros da Suprema Corte.

A Carta Constitucional de 1934 estabeleceu o controle prévio dos contratos administrativos, prevendo expressamente que, para ter eficácia, qualquer contrato que gerasse receita ou despesa para a União deveria ter registro prévio junto àquele Tribunal, sob pena de suspensão de sua execução até pronunciamento do Poder Legislativo.

A Constituição determinava, também, a sujeição ao registro prévio do Tribunal de Contas, de qualquer ato da Administração Pública que gerasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional.

O artigo 102 da Lei Maior previa, ainda, a necessidade de emissão de parecer prévio do Tribunal sobre as contas do Presidente da República apresentadas anualmente à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1937⁶, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas no período conhecido como Estado Novo, pouco tratou do Tribunal de Contas, reservando apenas o artigo 114 para tratar do órgão, onde manteve de forma expressa quase todas as atribuições previstas na constituição anterior, deixando de mencionar, entretanto, o controle prévio estabelecido na constituição de 1934. Além disso, reservou a regulamentação do Tribunal a normas infraconstitucionais.

Foi um período bastante conturbado, com uma grande concentração de poderes nas mãos do Chefe do Executivo, legitimada pelo texto constitucional. Dessa forma, naquela época

⁶ A Constituição de 1937 ficou conhecida como “Polaca”, por ter sido inspirada na Carta Magna polonesa, inspirada nas ideias fascistas e que instituiu uma ditadura repressora. (SIMÕES, 2014).

não havia interesse em instituir um Tribunal de Contas para fiscalizar os atos praticados pelo Estado (SANTANA, 2014).

Com a queda de Vargas e o fim da ditadura do Estado Novo, em 1945, foi restabelecido o Estado de Direito. A promulgação da Constituição Federal de 1946 voltou a ampliar as atribuições do Tribunal de Contas, incluindo entre elas a competência para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, conforme previsto no inciso III do artigo 77 da Carta Constitucional.

O texto aprovado colocou o Tribunal de Contas no Capítulo relativo ao Poder Legislativo, na Seção que tratava do orçamento, considerando o Tribunal como órgão auxiliar do Legislativo na fiscalização orçamentária e financeira.

A Constituição Federal seguinte, promulgada em 1967, manteve o Tribunal de Contas no Capítulo referente ao Poder Legislativo. A nova Carta Constitucional introduziu no ordenamento jurídico pátrio os termos “controle externo” e “controle interno”.

Nos termos do artigo 71 da norma constitucional, “A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei”.

O §1º do referido artigo estabelecia que o controle externo seria exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, compreendendo, além da apreciação das contas do Presidente da República, as funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Com a edição da Lei nº 6.233 em 14 de julho de 1975, o Tribunal de Contas teve sua área de atuação ampliada. O ato normativo incluiu entre as atribuições da Corte de Contas, a fiscalização orçamentária das entidades da administração indireta, a exemplo das empresas públicas e fundações, que tinham até então suas contas analisadas por funcionários do Poder Executivo (SIMÕES, 2014).

A partir da promulgação da Constituição cidadã de 1988, o Tribunal de Contas da União passou a ter autonomia. Essa autonomia, que encontra respaldo nos artigos 73 e 96 da Constituição Federal, decorre da sua capacidade de decidir como irá atuar para cumprir a missão constitucional que lhe foi atribuída. Também conhecido como Corte de Contas, o TCU dispõe de orçamento próprio, além de ter a prerrogativa de definição dos planos de cargos e salários dos seus servidores.

Apesar de permanecer no Capítulo que trata do Poder Legislativo, não há qualquer relação de subordinação entre a Corte de Contas e as Casas do Congresso Nacional. Nos termos

da Constituição Federal, o TCU é um órgão independente, que presta auxílio ao Congresso Nacional, mas que a ele não está subordinado. Dessa forma, suas decisões não passam pelo crivo do Legislativo.

O texto constitucional inovou quando dispôs sobre o controle da legalidade, economicidade e legitimidade, previstos no artigo 70, aumentando a competência do Tribunal de Contas que passou a fiscalizar, além da legalidade dos atos da administração pública, a sua economicidade e legitimidade.

Observe-se, porém, que, nos termos do artigo 70 da Lei Maior, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ou seja, o titular do controle externo é o Congresso Nacional, que terá como órgão auxiliar obrigatório o Tribunal.

A figura 2 traz uma síntese da trajetória histórica do Tribunal de Contas no Brasil, a partir da Constituição do Império até a vigente Constituição de 1988.

Figura 2 – Trajetória histórica do Tribunal de Contas da União



Fonte: Elaborada pelos autores, 2019.

É perceptível que o cenário político influenciava fortemente na forma como o controle ia sendo exercido no decorrer da história, ora ampliando sua atuação, ora restringindo, de forma a atender aos interesses de uma minoria que estava no poder. Aqueles que defendiam a instituição de um órgão sobre o qual recairia a missão de fiscalizar as contas públicas no país, de forma isenta e independente, sem interferências externas e com autonomia para definir a forma como iria atuar para atingir as suas metas, tiveram que esperar um longo período.

Apenas sob a égide da Constituição Federal de 1988 é que o Tribunal de Contas se consagrou como órgão de controle externo autônomo e independente, responsável pelo julgamento das contas dos administradores públicos, apreciando, por imperativo constitucional, a legalidade e legitimidade dos atos praticados no âmbito da administração pública, contribuindo, de forma efetiva para o aperfeiçoamento da gestão.

Aliado a essa autonomia do controle vem a discussão acerca da importância da eficiência e da eficácia na administração pública, como veremos na seção 4.

4 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS PARA A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A eficiência administrativa está relacionada à qualidade na prestação dos serviços públicos, e determina que a atuação administrativa deve assegurar a maior produtividade possível, com o menor desperdício. Foi alçada ao patamar de princípio administrativo de observância obrigatória a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que promoveu a Reforma do Estado.

A partir da edição do ato normativo supramencionado, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 passou a vigorar com a seguinte redação: “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** [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Com o acréscimo operado pela EC nº 19/1998 a eficiência, que antes não tinha previsão constitucional, passou a ter o condão de estabelecer uma nova obrigação para a Administração, um novo dever jurídico a ser observado, tanto pelos órgãos estatais como pelos agentes públicos.

Cumprir destacar, porém, que antes da reforma do Estado de 1998, a eficiência administrativa já estava prevista no ordenamento jurídico nacional, no texto da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que a colocava como um dos requisitos a serem observados na prestação de um serviço público de qualidade. Segundo a dicção do § 1º do artigo 6º da referida norma infraconstitucional, “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

Meirelles (2016), leciona que o princípio da eficiência exige do gestor público uma atuação que promova o melhor resultado possível, de forma a atender o interesse coletivo.

Di Pietro (2018) acrescenta que o princípio em tela deve ser analisado sob dois aspectos. O primeiro diz respeito a forma como o agente público irá atuar, buscando sempre atingir os melhores resultados. O segundo aspecto está relacionado à estrutura organizacional da Administração Pública, que também tem por objetivo oferecer à população serviços públicos de qualidade, buscando sempre alcançar os melhores resultados.

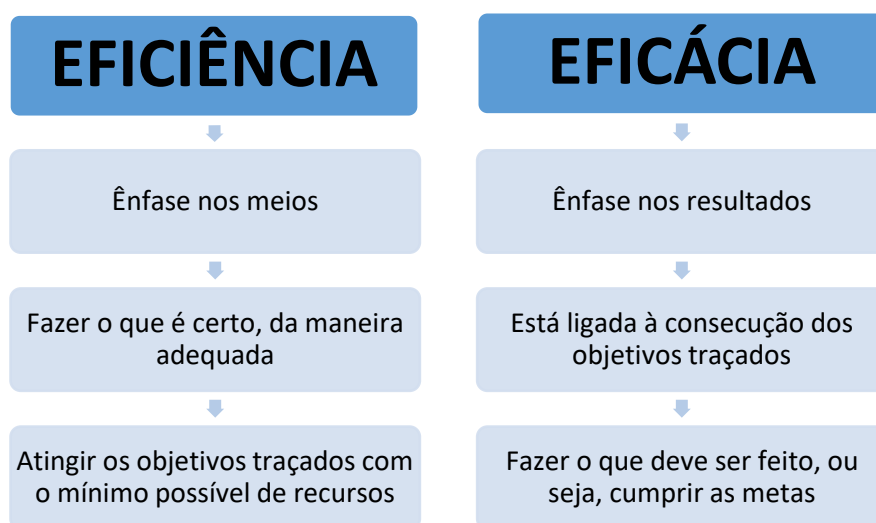
No que concerne à eficácia administrativa, é importante ressaltar que esta não se confunde com o conceito de eficiência, abordado anteriormente. O texto constitucional trata os dois conceitos de forma diferente quando prevê, no artigo 74, inciso II que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, um sistema de controle interno cuja finalidade será: “[...] comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia** e **eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.” (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Diante do dispositivo constitucional acima destacado, percebe-se que os aspectos inerentes à eficiência e eficácia estão interligados e são essenciais para o planejamento no setor público, especificamente no momento da definição dos objetivos que se pretende alcançar e dos meios adequados para conseguir alcançá-los.

Alcântara (2009) ensina que “Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas”. Dessa forma, a eficácia está relacionada aos fins pretendidos, ao cumprimento do que foi proposto, enquanto a eficiência diz respeito à forma como os recursos disponíveis serão utilizados para concretizar os objetivos, de modo a obter os melhores resultados possíveis (sopesar os gastos e os resultados alcançados).

A figura 3 ilustra as principais diferenças entre eficiência e eficácia administrativa:

Figura 3 – Eficiência X Eficácia



Fonte: Elaborada pelos autores, 2020.

Verifica-se, portanto, que os dois aspectos estão diretamente relacionados à atividade administrativa que, por sua vez, deve estar vinculada aos interesses da sociedade, de forma a garantir que o que foi previamente estabelecido seja efetivamente concretizado com economicidade, ou seja, otimizando os custos.

Nesse sentido, como forma de obter melhores resultados na utilização dos recursos públicos, os gestores podem fazer uso das informações geradas pelos órgãos de controle, cujas funções visam, eminentemente, contribuir para o aprimoramento da Administração Pública.

A partir do acompanhamento da execução orçamentária e financeira, o controle presta um importante serviço à sociedade, pois suas ações têm o condão de prevenir o erro, a fraude e os desperdícios de recursos, resguardando a regularidade e efetividade na sua aplicação e a observância da legalidade, moralidade e transparência na gestão pública, preservando, dessa forma, os interesses coletivos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem um papel importante na proteção dos interesses da sociedade, atuando no sentido de resguardar os direitos da coletividade. Como exemplo, podemos citar o acompanhamento que está exercendo no Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024. Nesse trabalho, o TCU desenvolveu uma metodologia de acompanhamento específica para verificar o atendimento do que foi planejado no referido instrumento, “tendo como premissa a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação”. (BRASIL, 2018).

Como forma de manter a sociedade informada acerca da fiscalização realizada no PNE, o TCU deverá publicar relatórios periódicos apresentando os resultados dos trabalhos realizados.

O TCU atua nas mais diversas áreas de interesse da sociedade. O quadro 1 enumera algumas dessas ações de interesse social.

Quadro 1 – Áreas de atuação do TCU

ÁREA DE ATUAÇÃO DO TCU	AÇÃO DESENVOLVIDA
Assistência social	TCU aponta necessidade de política permanente de proteção aos direitos da pessoa com deficiência
Energia elétrica	TCU realiza levantamento sobre as ações governamentais no setor elétrico em resposta à pandemia
Infraestrutura urbana e mobilidade	TCU acompanha providências adotadas pelo Governo Federal quanto à regulação de preços de derivados de petróleo
Meio ambiente	Monitoramento das ações governamentais sobre mudanças climáticas
Saúde	Programa “Médicos pelo Brasil” deve ter gerenciamento de riscos. - Auditoria operacional aponta oportunidade de melhorias, como levantamento dos eventos capazes de comprometer o alcance dos objetivos do programa e o aprofundamento do diagnóstico sob a perspectiva do usuário.
Trabalho e emprego	TCU lança painel para o acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda. Nele é possível acompanhar em detalhes o andamento dos programas e a aplicação de recursos da ordem de R\$ 200 bilhões.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseadas em TCU, 2020.

Observa-se, portanto, que o TCU atua em benefício da sociedade, desenvolvendo ações voltadas à defesa do interesse coletivo e na busca de garantir os direitos dos cidadãos.

Outro órgão de extrema importância para o país é a Controladoria-Geral da União que, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, desenvolvendo atividades que visam avaliar os resultados da gestão dos administradores públicos, quanto a eficiência e eficácia na execução das políticas públicas. Periodicamente, a CGU realiza ações de controle em Estados, Municípios e órgãos públicos, com o objetivo de verificar se os recursos estão sendo adequadamente aplicados.

Segundo informação da CGU (2020), em 2019 “a economia efetiva aos cofres públicos, por meio das recomendações de controle interno, resultaram num total de R\$ 12,94 bilhões em benefícios financeiros, além da melhoria da qualidade dos serviços públicos”.

A Tabela 1 apresenta valores relativos aos benefícios financeiros trazidos pela atuação da CGU nos últimos oito anos, gerando uma economia na ordem de R\$ 42 bilhões em todo o país.

Tabela 1 – Benefícios Financeiros apurados pela CGU

Ano	Benefícios – R\$
2012	2,33 bilhões
2013	2,74 bilhões
2014	7,54 bilhões
2015	2,38 bilhões
2016	2,87 bilhões
2017	4,61 bilhões
2018	7,29 bilhões
2019	12,94 bilhões
Total	42,73 bilhões

Fonte: Adaptado de CGU, 2020.

Os dados apresentados na Tabela 1 demonstram que a atuação da CGU gera benefícios para o país, uma vez que os recursos públicos recuperados são revertidos em prol da sociedade, evidenciando o resultado positivo do trabalho desenvolvido pelo órgão de controle interno.

No tocante à atuação do TCU, segundo informação divulgada na sua página eletrônica, de janeiro a dezembro de 2019, o órgão recuperou mais de R\$ 40 bilhões para os cofres públicos do país (TCU, 2020).

Em 2020, ano em que o mundo vem sofrendo os efeitos da pandemia do novo coronavírus, o TCU tem atuado de forma preventiva, orientado os gestores tempestivamente sobre os riscos que podem vir a comprometer as ações de enfrentamento à Covid-19 no país. Nesse sentido, foi divulgado na página eletrônica do Tribunal, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo, documento que apresenta as ações de acompanhamento empreendidas pelo órgão, abrangendo, entre outros, os seguintes trabalhos: ações do Ministério da Saúde no combate à crise da covid-19; impactos fiscais das medidas de enfrentamento à covid-19; Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda; auxílio

emergencial de proteção social para as pessoas em situação de vulnerabilidade; ações relacionadas à educação básica decorrentes da pandemia da covid-19.⁷

Dessa forma, percebe-se que o trabalho desenvolvido pelos servidores que compõem os órgãos de controle, além dos recursos públicos recuperados, agrega outros benefícios à sociedade como, por exemplo, melhorias na aplicação dos recursos, evitando desperdícios e gastos desnecessários que poderiam comprometer as metas e objetivos inicialmente planejados, possibilitando o aperfeiçoamento das políticas públicas no país.

Não obstante a importância do controle exercido sobre as contas públicas, é válido destacar que algumas condutas administrativas realizadas fora dos parâmetros ditados pelos postulados normativos vigentes, podem ocorrer por imperícia daqueles que assumem a função de gestores públicos.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o controle não está relacionado apenas à fiscalização, termo que para muitos é visto como algo repressivo, que tem como único propósito aplicar sanções àqueles que infringem as regras e padrões pré-estabelecidos. Claro que não se pode negar a importância da prestação de contas (*accountability*), como regra balizadora de uma gestão pública democrática e eficiente, mas é importante, também, identificar as causas determinantes das falhas constatadas.

Os órgãos responsáveis pelo exercício do controle sobre as contas públicas têm uma importante função, que visa preencher possíveis lacunas existentes entre a prática do ato administrativo e o conhecimento da norma que fundamenta a sua realização. É a função pedagógica, através da qual os órgãos de controle prestam uma assessoria técnica aos gestores.

Apesar de terem sua origem em períodos não democráticos, onde a influência política era determinante para definir o âmbito de atuação do controle sobre as contas públicas no Brasil, os órgãos controladores não se limitam apenas ao aspecto fiscalizatório. Sua ação está voltada também à identificação das causas que geraram as falhas apontadas, visando prover os gestores de informações relevantes que permitam alcançar os objetivos traçados, otimizando os resultados institucionais e trazendo maior efetividade para as políticas públicas, atendendo aos anseios da sociedade.

Nisso reside a função pedagógica dos órgãos de controle, cujas informações poderão se converter em fontes de aprendizagem para a Instituição, promovendo a formação de novos

⁷ Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/>. Acesso em 26 out. 2020.

saberes e a disseminação do conhecimento por toda a organização, possibilitando o processo de melhoria contínua na Administração Pública.

Essa atuação pedagógica junto ao gestor público pode ser evidenciada, por exemplo, nos eventos de capacitação promovidos pela Controladoria-Geral da União, no intuito de orientar os gestores sobre a correta aplicação dos recursos públicos. Por meio da Portaria nº 1965, de 4 de outubro de 2010, a CGU instituiu o Programa Capacita que, a partir de orientações e capacitações sobre temas relacionados à gestão, aborda aspectos voltados ao aprimoramento de programas de governo, licitações e contratos, terceirizações, prestação de contas, entre outros.

Outro exemplo da atuação pedagógica dos órgãos de controle é o caráter educativo que assumem algumas ações do TCU como, por exemplo, aquelas em que são apresentadas boas práticas relacionadas à gestão dos recursos públicos, mediante publicação de cartilhas e realização de eventos, que têm o escopo de promover o compartilhamento de informações com os gestores e a sociedade. Por meio do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que é a Escola superior do TCU, o órgão oferece capacitação para servidores e gestores públicos e, também aos cidadãos. Suas ações educacionais visam o aprimoramento da Administração Pública e a formação para a cidadania e controle social.

Na defesa dos direitos dos cidadãos, as recomendações e orientações consignadas nos relatórios técnicos dos órgãos responsáveis pelo controle das contas públicas surgem como uma alternativa estratégica para auxiliar os gestores na condução dos seus trabalhos, haja vista que, ao assumirem o encargo de administradores públicos, eles passam a gerir bens e interesses da sociedade, o que gera o dever de bem administrar. Dessa forma, devem agir em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, sempre atentos às orientações emanadas dos órgãos de controle.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se demonstrar a importância do controle para a melhoria da eficiência e eficácia administrativa no Brasil. Inicialmente realizou-se uma retrospectiva histórica, na qual foi feito um relato de como se deu o início da função de controle no país, abordando os principais fatos que influenciaram na formação do pensamento nacional com vistas à criação de um órgão com status de tribunal, que ficaria responsável pela fiscalização das contas públicas.

Analisando o cenário político do país, percebe-se que, ao longo da história, a atividade de controle por diversas vezes teve suas atribuições restringidas para atender aos interesses dos governantes. Os idealizadores de um órgão a que fosse atribuída a função de monitorar as contas públicas, de forma isenta e independente, sem sofrer influências do poder político, esperaram um longo período até que essa ideia se concretizasse.

Ficou evidenciado que os órgãos de controle prestam relevante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública, tendo a importante missão de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, contribuindo para alavancar a eficiência e a eficácia administrativa, na medida em que almejam garantir o fiel cumprimento das normas que norteiam a atuação dos gestores, que devem agir sempre pautados pelas regras e princípios impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro, pondo em relevância os interesses do Estado e da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, C. M. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Ministério Público Federal. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-suporte/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição política do império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 04 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 06 out. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **1º Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/1-relatorio-de-acompanhamento-do-plano-nacional-de-educacao-2014-2024.htm>. Acesso em: 25 out. 2020.

BUGARIN, B. J. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do Tribunal do Contas da União.** v. 31, n. 86, p. 338-352, out/dez 2000. Brasília: TCU. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954/1018>. Acesso em: 15 out. 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Resultados de 2019.** Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/resultados>. Acesso em: 26 out. 2020.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, V. V. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. **In:** Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198. Acesso em: 08 abr. 2020.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PESTANA, M. **Direito administrativo brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TRIBUNA DE CONTAS DA UNIÃO. **Informações do Tribunal de Contas da União.** 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/control-e-fiscalizacao/#area-de-atuacao>. Acesso em: 20 out. 2020.

SANTANA, H. S. O controle externo da administração pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi.** Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 08 out. 2020.

SCLIAR, W. Controle externo brasileiro: poder legislativo e tribunal de contas. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 181, p. 249-275, jan/mar 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194906>. Acesso em: 20 out. 2020.

SILVA, A. A. C. **O tribunal de conta da união na história do Brasil**: Evolução histórica, política e administrativa (1890 – 1998). Prêmio Serzedello Corrêa: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/premio-serzedello-correa-1998-a-historia-do-tribunal-de-contas-da-uniao-FF8080816364D7980163CA9060F421F1.htm> Acesso em: 06 out. 2020.

SIMÕES, E. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.