



O POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL FRENTE ÀS CONTAS DOS GESTORES PÚBLICOS COM APONTAMENTOS SOBRE OBRAS MUNICIPAIS INACABADAS

Ricardo Hermany¹

Betieli da Rosa Sauzem Machado²

Resumo: O presente artigo centra-se em examinar o controle exercido pelo Tribunal de Contas ao apreciar as contas dos gestores públicos municipais. Se justifica tal pesquisa por buscar verificar como se dá a atuação dos tribunais de contas na proteção do erário e da boa aplicação dos recursos públicos. O problema de pesquisa evidencia-se na seguinte questão: o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, como órgão auxiliar do controle externo, ao analisar a prestação de contas do gestor municipal e verificar a existência de obras inacabadas, emitirá parecer favorável ou desfavorável? E ainda, é possível a aplicação de algum tipo de penalidade ao gestor? Assim, visando responder o objeto da pesquisa, dividiu-se a investigação nos seguintes momentos: primeiro, no estudo das competências municipais para licitar; segundo, no conceito de licitação e suas respectivas modalidades; terceiro, na verificação das competências do Tribunal de Contas; e, por fim, na análise das decisões da corte de contas do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi elaborada por estudos bibliográficos, de periódicos acerca da temática e de diplomas legais. O método de investigação utilizado é o hipotético-dedutivo. A partir destas premissas pode-se concluir que o órgão de contas pode emitir parecer favorável ou desfavorável e em ambos os casos – inclusive nos pareceres favoráveis, claro que com ressalvas - pode aplicar uma multa pecuniária.

1 Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutor em Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. E-mail: hermany@unisc.br

2 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2016). Advogada. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br

Palavras-chaves: Competência municipal de licitar; Controle externo; Licitações; Obras municipais inacabadas; Tribunal de Contas.

Abstract: This article focuses on examining the control exercised by the Court of Auditors to examine the accounts of the public municipal managers. Such research is justified for get to check how the activities of the Court of Auditors on the protection of the Exchequer and the proper application of public resources. The search problem is evidenced in the following question: The Court of the State of Rio Grande do Sul, as auxiliary external control body, in examining the accountability of City Manager and check for unfinished works, issues opinion favorable or unfavorable? And yet, it is possible to apply some sort of penalty to the Manager. So, to answer the search object, divided the investigation at the following times: first, in the study of municipal competencies to bid; Second, the concept of bidding and their respective modes; third, the verification of powers of the Court of Auditors; and finally, in the analysis of decisions of the Court of Auditors of Rio Grande do Sul. The research was compiled by bibliographical studies, periodicals about thematic and of Legislation. The research method used is the hypothetical-deductive. From these premises it can be concluded that the Court of Auditors can issue opinions favorable or unfavorable, and in both cases – even in favorable opinions, of course, with caveats-can apply a financial penalty.

Keywords: Municipal jurisdiction of bid; External control; Bids; Municipal works unfinished; Court of Auditors.

Introdução

O Brasil passa por uma de suas piores crises financeira e política dos últimos tempos, evidenciada sobretudo por uma execução ineficiente da gestão dos recursos públicos. Tal crise afeta diretamente as licitações públicas onde, na maioria dos casos, há irregularidades e imprecisões no certame licitatório, o qual resulta em numerosas obras paradas e/ou inacabadas, demonstrando o descaso de gestores com os recursos públicos e com a população.

Desse modo, o modelo do Estado democrático-republicano é considerado como ponto essencial para a boa aplicação dos recursos públicos, enfrentando como desafio o fortalecimento das instituições e o aperfeiçoamento dos mecanismos ligados ao controle da administração, *locus* em que o Tribunal de Contas se encontra inserido.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul exerce um papel fundamental como órgão auxiliar do controle externo, o que permite, ao analisar a prestação de contas do gestor e verificar a existência de obras inacabadas, questionar: a) o Tribunal emitirá parecer favorável ou desfavorável?; b) ainda, é possível a aplicação de algum tipo de penalidade ao gestor?

Visando responder ao problema de pesquisa dividiu-se a investigação em quatro momentos. Primeiramente, far-se-á um estudo quanto às competências dos municípios na realização das licitações. No segundo, abordar-se-á a conceituação de licitações, suas modalidades, dando-se ênfase as modalidades de concorrência, tomada de preço, convite e pregão eletrônico, por estarem ligadas diretamente com as obras públicas. Em um terceiro momento, verifica-se a competência do Tribunal de Contas na análise das contas dos gestores públicos municipais. Por fim, serão analisadas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul vinculadas a prestação de contas dos gestores públicos municipais, diante de obras inacabadas.

Os acórdãos analisados foram coletados no website do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (<<https://portal.tce.rs.gov.br>>), com o preenchimento dos campos da pesquisa quantitativa da seguinte forma: no espaço consulta, por meio da guia consulta pública processual, na aba consulta processual, no campo destinado a palavras-chaves/termo utilizou-se as expressões "obras" E "municipais" E "inacabadas". Utilizaram-se os filtros – encontrados na lateral esquerda da guia de consulta processual, delimitando a análise ao lapso temporal da pesquisa referentes aos exercícios fiscais entre os anos de 2000 a 2015. Das ferramentas de pesquisa utilizadas e descritas acima, obteve-se o resultado de 24 ocorrências.

O presente artigo se justifica pela busca em verificar como se dá a atuação do Tribunal de Contas na proteção do erário municipal, no exercício do controle externo visando, também, a boa aplicação dos recursos públicos.

A pesquisa foi elaborada através da técnica de pesquisa bibliográfica, com consultas em periódicos acerca da temática e de diplomas legais, sendo utilizado como método de investigação o hipotético-dedutivo.

2. A competência dos municípios na realização das licitações

Conforme análise da evolução histórica da Constituição brasileira, esta é caracterizada por três fases, as quais são identificadas por meio de valores jurídicos, ideológicos e políticos que auxiliaram as instituições em sua caracterização formal (BONAVIDES, 2000).

Desse modo, conforme Bonavides (2000), a primeira fase está vinculada ao modelo constitucional inglês e francês do século XIX, a segunda ligada ao modelo norte-americano; e a terceira, associada ao constitucionalismo alemão.

A todos os entes da federação, em qualquer hipótese ou condição, é vedado o direito de secessão, vedação que decorre da indissolubilidade do vínculo federativo, conforme previsto no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (TAVARES, 2012), ao passo que a forma federativa no Brasil tem *status* de cláusula pétrea, como previsto no art. 60, § 4º, inciso I da Constituição, vedando à abolição da federação.

A Constituição Federal expressou no seu texto, conforme Tavares (2012), que os municípios compõem a federação e são dotados de autonomia, podendo se verificar este posicionamento nos artigos 1º, 18 e 34. Assim, o art. 1º expressa que a República brasileira é formada pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e Distrito Federal. No art. 18 retrata que a organização político-administrativa brasileira é composta pela União, pelos estados-membros, Distrito Federal e municípios. Destaque para o art. 34, que reconhece e assegura a autonomia municipal.

Desta forma, para Zimmermann (1999), os municípios integram o Estado Federal, eis que é uma entidade político-administrativa estatal dotada de autonomia. Assim, a autonomia municipal se consagra com o processo de descentralização administrativa, política e financeira, repartida entre os entes da federação – União, estados-membros e municípios – consubstanciada em princípios norteadores que são capazes de fornecer bases legítimas para se auto organizar

A elaboração de suas próprias leis orgânicas destaca-se como o traço mais marcante da autonomia política dos municípios, assim como a autonomia se caracteriza por meio da tríplice capacidade, isto é: capacidade de auto-organização – o que inclui a autolegislação – de autoadministração e de autogoverno (TAVARES, 2012).

A Constituição abandonou a repartição de competências clássicas, presente anteriormente nas Constituições, passando, assim, a externar um federalismo cooperativo e de equilíbrio. Portanto, se estruturou um sistema complexo composto por competências privativas, repartidas de forma horizontal, por competências concorrentes, repartidas de forma vertical, permitindo-se, também, a participação das ordens parciais no âmbito das competências próprias na ordem central, através de delegação (ALMEIDA, 2000).

A Constituição adotou a classificação de competências, sendo elas: competências gerais da União, conforme art. 21, incisos I ao XXV; competências de legislar privativamente à União, previstas no art. 22, incisos I ao XXIX, e parágrafo único; competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme o art. 23, incisos I ao XII, e parágrafo único; competências para legislar concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no art. 24, I a XVI, § 1º, 2º, 3º e 4º; competências reservadas para os Estados, conforme os arts. 25, § 1º, e 125, § 1º, 2º, 3º e 4º.

Com relação às competências concorrentes, os entes se unem para ações comuns, visando cooperar e contribuir na atividade legislativa. À União fixa normas gerais na competência concorrente, a qual no exercício suprime a competência legislativa desempenhada pelo estado-membro (ROCHA, 1996).

Ainda nas palavras de Rocha (1996), a competência exclusiva destina a apenas um ente federativo a competência para regular determinados assuntos ou funções. Já a competência complementar serve para os estados-membros aperfeiçoarem assuntos determinados, ajustando com as necessidades regionais.

Nas competências comuns, todos os entes federativos visam o exercício de ações cooperativas acerca de certas matérias, onde o princípio basilar deste sistema de competências é o princípio da predominância do interesse, eis que cabe a União questões e matérias referentes ao interesse geral, aos estados-membros pertence

as matérias ligadas ao interesse regional, e para os municípios se refere a assuntos que sejam de interesse local (MORAES, 2011).

E ainda, a Constituição enumera um rol de competências municipais, nos seus arts. 29 a 31, §§ 1º, 2º, 3º e 4º. Desse modo, os municípios, com a enumeração das suas competências, tornam-se entes federados e dotados de autonomia, onde passam a ter o poder elaborar suas próprias Leis Orgânicas, elaboradas pelo Executivo ou Legislativo, sem que sofram interferência dos Estados ou União.

Ademais, a Constituição, acerca dos contratos administrativos e das licitações, prevê para a União a competência de edição de normas gerais, as quais se aplicam a todos os entes. Contudo, a União, os estados-membros e os municípios, são detentores de competências legislativas em relação a contratos e licitações, dentro do âmbito dos interesses locais (JUSTEN FILHO, 2010).

Para que seja possível a identificação das competências dos estados-membros e município é necessário estabelecer a definição das normas gerais relativas as competências da União, conforme previsto no art. 22, XXVII da Constituição³.

Portanto, a União, conforme previsto na Constituição, detém competência para dispor sobre contratos e licitações por meio da Lei Federal nº 8.666/1993, sem que seja necessário especificar as normas de caráter geral, as quais são compulsórias a todos os entes da federação. Nesse diapasão, existem competências privativas aos entes federativos para editar normas especiais. Logo, eventual omissão da União em editar normas gerais não poderá ser obstáculo aos demais entes federativos para o exercício de suas competências (JUSTEN FILHO, 2010).

Ante o exposto, Justen Filho (2010, p. 17) afirma que a interpretação sobre “normas gerais” tem de levar em consideração a tutela constitucional à competência local. A Constituição reservou competência legislativa específica para cada esfera política disciplinar licitação e contratação administrativa. Logo, a União não tem

3 Art. 22, Constituição federal: Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [...]. (BRASIL, 1988, < <http://www.planalto.gov.br>).

competência privativa sobre o tema, não sendo casual que o constituinte, no art. 22 distribuiu competências em dois incisos distintos.

Assim, apenas as “normas gerais” são de observância obrigatória para as demais esferas do governo, tendo liberalidade para regular de forma diversa o restante, exercendo competência para dispor sobre “norma específica”. Logo, os demais entes federativos dispõem também de competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos.

Ainda de acordo com Justen Filho (2010), a Lei Federal disciplina as competências e os procedimentos administrativos, porém não cria órgãos e nem intervém em assuntos de interesse local, eis que é inadmissível considerar como norma geral uma regra que disponha da gestão de bens públicos dos demais entes federativos.

Importa salientar que os municípios e os estados-membros, em sua maioria, não editam normas locais específicas e próprias sobre contratos e licitações, ou seja, acabam por “renunciar” tacitamente tal competência, resultando na simples incorporação automática da disciplina adotada em âmbito federal, na Lei 8.666/93.

Desse modo, passa-se a análise do papel das licitações e as modalidades mais utilizadas para a execução de obras públicas municipais, a saber: concorrência, tomada de preço, convite e pregão-eletrônico.

3. Conceito de licitações com ênfase nas modalidades destinadas a obras: concorrência, tomada de preço, convite e pregão

O processo licitatório, realizado, caracteriza-se como um instrumento importante utilizado pela administração pública para aplicação do dinheiro público, ao selecionar a proposta mais vantajosa em momento conveniente e oportuno em prol do atendimento ao interesse da coletividade, garantindo, assim, a observância aos princípios norteadores – tanto dos atos administrativos quanto dos procedimentos licitatórios – e, também, mobilizando as compras públicas (JURUENA; MARQUES, 2016).

Nesse diapasão, constitui-se a licitação como um procedimento administrativo, obrigatório às entidades governamentais, devendo se observar a igualdade entre os participantes, selecionando a melhor proposta dentre as

apresentadas pelos interessados, as quais devem preencher os requisitos mínimos necessários para o bom cumprimento das obrigações propostas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Desse modo, a contratação pública pode se caracterizar como uma unidade de procedimentos (BITENCOURT; RECK, 2014) para que a obrigação de licitar se constitua como procedimentos céleres. O estatuto das licitações e contratos - a Lei 8.666/93 - regula seus procedimentos.

A importância de licitar vem expressa na Constituição, conforme disposto no art. 37, inciso XXI⁴, o qual traz que toda contratação pública, em regra, tem obrigação de licitar. Vale referir as exceções previstas, isto é, quando a licitação é dispensável ou inexigível, o órgão público deve justificar os motivos de não ter licitado, ao passo que tal conduta reforça o caráter obrigatório dos processos licitatórios (JURUENA; MARQUES, 2016).

O artigo 3º da Lei 8.666/93⁵ dispõe que a licitação se destina a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração e promovendo o desenvolvimento nacional sustentável. Ressalta Fraga e Nunes (2016, p. 18) que através da leitura do texto constitucional, depreende-se a interpretação de que todo serviço público realizado no país deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, visando a finalidade pública decorrente.

Portanto, a lei destaca os princípios mais específicos das licitações, todavia, os demais princípios constitucionais também podem ser aplicados. Dentro da obrigatoriedade de licitar encontram-se as matérias referentes a obras, serviços,

4 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, < <http://www.planalto.gov.br>>).

5 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, < <http://www.planalto.gov.br>>)

compras e alienação, as quais são exigências constitucionais para toda administração pública, direta, indireta e fundacional, ressalvando os casos especificados na legislação (MEIRELLES, 2010).

Contudo, a legislação diversificou os casos em que a administração deve ou pode deixar de realizar licitações, tornando-as dispensada, dispensáveis e inexigíveis. Os casos de dispensa estão previstos nos parágrafos 2º e 4º do art. 17; e nos incisos III e seguintes do art. 24 da Lei 8.666/93. De retardamento na execução de obras e serviços, conforme art. 8º, parágrafo único, parte final, da Lei 8.666/93. E situações de inexigibilidade, conforme art. 25 da Lei 8.666/93.

O objeto da licitação é determinado, a qual poderá ter como instrumentos convocatórios o edital, em regra, e a carta-convite, onde estes instrumentos contêm as regras que devem ser seguidas no processo licitatório, norteando o futuro do contrato, ao passo que, o instrumento convocatório é a lei da licitação (MEDAUAR, 2014).

Desta forma, conforme a necessidade da administração pública, esta poderá utilizar várias modalidades de licitação, sendo elas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, como previsto no art. 22, incisos I ao V, da Lei 8.666/93. E ainda, a modalidade pregão, prevista na Lei 10.520 de 17 de julho de 2002.

Ante o exposto, importa salientar que as modalidades concorrência, tomada de preço, convite e pregão, estão vinculadas ao objeto da pesquisa, assim, faz-se necessário a conceituação destas modalidades.

A modalidade de concorrência é prevista no art. 22, §1º, da Lei 8.666/93, eis que, é considerada como a modalidade mais complexa das licitações. Prestando-se à contratação de obras, serviços e compras, de qualquer valor (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Ademais, Justen Filho (2016, p. 346), complementa que:

A concorrência é uma modalidade de licitação de que podem participar quaisquer interessados, promovendo-se o exame da presença dos requisitos de participação no curso de procedimento licitatório. A concorrência pode ser utilizada para qualquer tipo de contrato administrativo, inclusive aqueles que tenham por objeto a alienação de bens e direitos. Sendo obrigatória a sua utilização para obras e serviços de engenharia, cujo valor ultrapasse R\$ 1.500.000,00, ou para compras e serviços acima de R\$ 650.000,00.

Já a modalidade de tomada de preço, tem previsão no art. 22, §2º da Lei 8.666/93, prestando-se a celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que os exigidos na concorrência (ALEXANDRINO; PAULO, 2012). Justen Filho (2016, p. 346), explana que:

A tomada de preço é a modalidade de licitação apropriada para compras e serviços no valor de até R\$ 650.000,00 e para obras e serviços de engenharia valorados em até R\$ 1.500.000,00. Nessa modalidade apenas podem participar os licitantes previamente cadastrados ou aqueles que preencham os requisitos de participação, em prazo de até 48 horas antes da data prevista para a entrega das propostas.

O convite, conforme o art. 22, §3º da Lei 8.666/93, é a modalidade de licitação utilizada na contratação de menor valor, o qual tem um procedimento mais simples (ALEXANDRINO; PAULO, 2012). Assim, Justen Filho (2016, p. 346) corrobora:

O convite é uma modalidade de licitação apropriada para compras e serviços no valor de até R\$ 80.000,00 e obras e serviços de engenharia estipulados em até R\$ 150.000,00. Dela podem participar apenas os sujeitos convidados pela Administração Pública ou qualquer interessado cadastrado, que requeira a extensão do convite no prazo de até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Quanto à modalidade pregão, esta foi instituída pela MP 2.026/2000, a qual foi transformada na Lei 10.520/2002, que veicula normas gerais, de caráter nacional, em matéria de licitações públicas. Sendo que esta modalidade é passível de utilização – pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios – para a aquisição de bens e serviços comuns, para qualquer valor de contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2012). Desse modo, Justen Filho (2016, p. 347) complementa que:

A Lei 10.520/2002 criou o pregão, que é uma modalidade de licitação distinta daquelas cinco previstas na Lei 8.666/1993. Em termos sumários, o pregão é uma modalidade de licitação destinada a contratação de bens e serviços comuns, independentemente do valor, de que podem participar quaisquer interessados (exceto na forma eletrônica).

Assim, passa-se à abordagem quanto o papel do Tribunal de Conta do Estado do Rio Grande do Sul no controle das obras públicas municipais inacabadas, presentes na tomada de contas dos prefeitos.

4. O papel do Tribunal de Contas no controle das obras públicas inacabadas

Para satisfazer o interesse público, que é o fim primordial da administração pública, é necessário que haja o controle administrativo, que é o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabeleceu com o intuito de que a administração pública, os poderes judiciário e legislativo, bem como o povo, de forma direta ou através de órgãos especializados, pudessem exercer o poder de fiscalização, revisão da atuação administrativa e orientação de todos os órgãos, agentes públicos e entidades, em todas as esferas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Podem-se citar três tipos de controles administrativos, sendo eles: controle interno, exercido pela administração pública sobre seus órgãos e suas entidades da administração indireta; o controle social, que é efetuado pela sociedade participativa de forma direta com relação as atividades do Estado; e, também, o controle externo, que é aquele que um Poder exerce sobre os atos administrativos praticados por um dos outros Poderes. Bem com o controle externo, foi estabelecido por meio de delegação constitucional, cabendo ao Congresso Nacional e a Assembleia Legislativa, auxiliados pelos Tribunais de Contas da União, estaduais e municipais (ALEXANDRINO E PAULO, 2012).

No Brasil, em 1890, o Marechal Manoel Deodoro da Fonseca instituiu o Tribunal de Contas, por iniciativa do Ministro da Fazenda Rui Barbosa, através do Decreto 966-A, de 07 de novembro de 1890, justificando sua criação para que fosse realizada a verificação da regularidade das despesas públicas, e, de modo geral, da gestão orçamentária (FERNANDES, 2016).

Desta forma, em 1891, com norte nos princípios da fiscalização, autonomia, vigilância, energia e julgamento, este órgão de contas foi inserido no texto constitucional, conforme o art. 89 da Constituição de 1891, permanecendo nas constituições seguintes (FERNANDES, 2016).

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas surge com maiores distinções, com suas competências e a sua jurisdição ampliadas, o qual recebeu competências que não estavam presentes nas Constituições anteriores, a exemplo como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício da fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional da União, e ainda, dos entes da administração pública direta e indireta, com relação à legitimidade, à legalidade, à

economicidade e a fiscalização da aplicação de subvenções e de renúncia das receitas (BULOS, 2012).

O Tribunal de Contas está previsto no Título IV (Organização dos Poderes), no Capítulo I (Do Poder Legislativo), regulado na Seção IX, a qual trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, conforme os artigos 70 a 75, da CF/88 (BRASIL, 1988). Assim, a Corte de Contas é um órgão independente e autônomo, não pertencente a nenhum dos três poderes da República, que exerce magistratura *sui generis*, como um órgão fiscalizador (SODRÉ, 2006).

O artigo 70 da CF/88 aduz que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Desse modo, o Tribunal de Contas é considerado como um órgão público, que é especializado em auxiliar e orientar o Congresso Nacional no controle externo dos gastos públicos, ou seja, visa orientar o Poder Legislativo no que tange às atividades orçamentárias e financeiras da União, sem, contudo, se subordinar a ele, conforme o art. 71, caput da CF/88 e o art. 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (JUSTEN FILHO, 2016). Quanto à obrigação de prestar contas, a mesma está inserida no parágrafo único do art. 70 da Constituição⁶.

Portanto, o órgão de contas tem suas peculiaridades, distinguindo-o das demais instituições superiores de auditorias externas dos outros países. Eis que, além de investigar e coletar dados produz informações relacionadas à gestão de recursos públicos – quanto à legalidade, economicidade, eficiência e eficácia – tendo, também, competência para tomada de decisões específicas que produzirão efeitos concretos, independentemente da aprovação do Congresso Nacional (SUNDFELD et al., 2017).

6 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, < <http://www.planalto.gov.br>>).

As cortes de contas se configuram como órgãos de controle técnico das finanças públicas, os quais desempenham papel importante no controle externo da administração, através das funções de auditorias e ouvidorias, e ainda avaliações operacionais e fiscalizações de políticas governamentais (RIBEIRO, 2002).

Alexandrino e Paulo (2012, p. 866), quanto ao julgamento das contas municipais, afirmam que: “[...]No âmbito municipal, a competência para julgar as contas do prefeito será da câmara municipal, após a apreciação, mediante parecer prévio, do tribunal de contas do estado (ou do município, onde houver); [...]”. Bem como está disposto nos artigos 31, §1º; e art. 71, caput, ambos da Constituição.

Desta feita, os órgãos de contas detêm diversos mecanismos e ferramentas para fiscalizar os gestores públicos, as licitações e contratos, quando há obras públicas paralisadas e/ou inacabadas, verificando e aplicando sanções. Um dos meios de fiscalização e aplicação de sanção é a apreciação das contas dos gestores. Desse modo, passa-se a análise de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

4. Análise de julgados do tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Os Tribunais de Contas têm como dever, primeiramente, orientar e apoiar os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos públicos, aclarando a interpretação legislativa e o devido cumprimento dos planos do governo. Desse modo, é vital a fiscalização e apuração das possíveis irregularidades que resultarem em perda, extravio e danos ao erário.

Nesse sentido, buscando-se responder o problema de pesquisa, fez-se necessário a análise de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com referência ao julgamento das contas dos prefeitos, que possuam o apontamento de obras inacabadas, bem como se verificou se o órgão de contas, diante de contas de gestores que detêm obras públicas inacabadas, vêm emitindo pareceres favoráveis ou desfavoráveis e se há alguma penalização ao gestor.

Os acórdãos analisados foram coletados no website do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, preenchimento dos campos da pesquisa quantitativa deu-se da seguinte forma: no espaço consulta, por meio da guia consulta pública processual, na aba consulta processual, no campo destinado a palavras-

chaves/termo utilizou-se as expressões "obras" E "municipais" E "inacabadas". Ainda se empregou os filtros – encontrados na lateral esquerda da guia de consulta processual - delimitando a análise ao lapso temporal da pesquisa referentes aos exercícios fiscais entre os anos de 2000 a 2015.

Segundo informações prestadas pela auditora pública externa Francine Carniel Trevisan do gabinete da direção-geral, por conta do tramite processual regular de um processo, não existem ainda decisões referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

Verifica-se que o fluxo regular da do TCE-RS se dá na seguinte forma: um relatório de auditoria é elaborado por uma equipe de técnicos e passa a compor um processo de fiscalização; assim, o relator do processo intima o gestor responsável para, pro prazo fixado, apresente sua defesa ou esclarecimento a respeito das irregularidades apontadas no relatório; após o responsável apresenta a sua defesa/presta os esclarecimentos; então uma segunda equipe de auditoria realiza a análise dos esclarecimentos; sendo o processo encaminhado para o ministério público de contas – MPC – para emissão de parecer opinativo; onde, depois, o processo é submetido a julgamento pela corte, podendo tais processos, de julgamento de contas, levar até dois anos para ser julgado.

Das ferramentas de pesquisa utilizadas, descritas acima, obteve-se o resultado de 24 julgados. Destes 24 julgados, verificou-se 12 municípios gaúchos, sendo eles: Alvorada, Campo Bom, Capão da Canoa, Itaqui, Jaguarí, Jaquirana, Mato Castelhano, Parobé, Pinheiro Machado, Porto Alegre, Santa Vitória do Palmar e Três Cachoeiras.

Sendo que, de todas as decisões analisadas, 6 processos⁷, com assunto referente a prestação de contas, os quais envolvem 6 municípios – Campo Bom, Jaguarí; Santa Vitória do Palmar, Porto Alegre, Mato Castelhano e Alvorada – tem relação com o objeto da pesquisa.

Em síntese dos julgados, verificou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, se depara com casos de obras iniciadas e inacabadas referentes

7 Das vinte e quatro decisões identificadas nessa pesquisa, oito possuem vínculo ao objeto da pesquisa e, respectivamente, os seguintes números processuais junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: 1º) 008294-0200/12-5; 2º) ° 002863-0200/01-7; 3º) 002058-0200/05-6; 4º) 002495-0200/06-6; 5º) 006497-0200/08-7; 6º) 007504-0200/08-8. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado, <https://portal.tce.rs.gov.br>).

a obras para construção de creches e de prédios, e ainda, obras de pavimentação de ruas e novas contratações com empresas que já possuem contratos pendentes, apresentando obras inacabadas.

Nesse aspecto o órgão de contas vem impondo multas, entre os valores de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) até o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fulcro nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno deste Tribunal, as quais devem ser recolhidas aos cofres estaduais no prazo de 30 (trinta) dias, com a devida comprovação a corte de contas.

E ainda, das seis decisões sobre prestações de contas analisadas o Tribunal de Contas este emitiu cinco pareceres favoráveis as contas dos gestores, com base no artigo 5º da Resolução nº 414/92 do TCE-RS e um parecer desfavorável. Desta forma, é possível verificar tais posicionamentos contidos no processo analisado, sob nº 002863-0200/01-7, de relatoria da conselheira substituta Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, trata-se da prestação de contas do Executivo Municipal de Campo Bom no exercício de 2000, gestão do Sr. Nelson Schneider.

No item 5.1.9 (fl. 576 do processo), o TCE-RS aponta a obra inacabada, o prédio da prefeitura municipal, cuja construção foi contratada e realizada há 15 anos, apresenta instalações inacabadas e expostas a intempéries, não tendo como contrapartida a possibilidade de utilização de parte de suas dependências. O gestor é Prefeito desde o exercício de 1999.

O Ministério público de contas aponta junto a Corte, através do parecer nº 2863/01-7 (fl. 649), da lavra do procurador de justiça dr. Roberto Rudolfo Cardoso Ellert, opinando pela verificação de falhas que sujeitam o administrador a sanções administrativas, sendo que algumas delas indicam a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

A relatora acolheu o entendimento firmado pelo Ministério Público, em conformidade com o estabelecido nos artigos 3º e 4º da Resolução nº 414/92 do TCE-RS, bem como impôs uma multa da ordem de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) ao Gestor, conforme os artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno do TCE-RS.

E, no processo analisado sob nº 002495-0200/06-6, de relatoria do conselheiro Algir Lorenzon, examinando a prestação de contas dos senhores João Carlos Brum (*prefeito*) e Geovani Garcia dos Santos (*vice*), responsáveis pela gestão

do poder executivo municipal de Alvorada, no exercício financeiro de 2005, pode-se observar que no item 2.1 (fls. 1015/1019 e 1095/1098), foi constatado obras inacabadas com prejuízo ao erário, referentes aos contratos de pavimentação nºs 042/2004 e 043/2004, apontamento já constante do RAG 001/2004, Processo nº 03353-02.00/04-6. Em sua manifestação (fl. 1101), o representante do Ministério Público opinou no sentido de que o processo apresentava e implicariam na emissão de parecer desfavorável.

Desse modo, o relator votou pela imposição de multa ao senhor João Carlos Brum, no valor de R\$ 1.000,00, por infração de normas de administração financeira e orçamentária, conforme previsto no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000; e pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas dos gestores do município de Alvorada no exercício financeiro de 2005, com fundamento no artigo 5º da Resolução 414/92.

Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo analisar decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes à prestação de contas dos gestores municipais e verificar a existência de obras inacabadas.

No decorrer do presente trabalho verificou-se que os municípios compõem a federação e são dotados de autonomia. Assim, a República Federativa brasileira é formada pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e Distrito Federal.

Em relação aos contratos administrativos e licitações, a Constituição prevê para a União a competência de edição de normas gerais, que serão aplicadas a todos os entes, porém, os estados e os municípios, também, têm competência legislativa para as matérias de contratos e licitações, desde que estejam ligadas ao âmbito regional e local. Desse modo, a União tem competência para dispor sobre contratos e licitações através da Lei 8.666/93. Tal competência não obstaculiza os demais entes federativos para edição de normas especiais.

Nesse aspecto, a licitação é um instrumento importante utilizado para a aplicação do dinheiro público pela administração, selecionando a proposta mais vantajosa, no momento mais conveniente e oportuno, em prol da coletividade. A Constituição no art. 37, inciso XXI, impõe a obrigação da administração pública

licitar. Contudo, existem exceções nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A legislação apresenta as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão eletrônico. Estando vinculadas ao objeto da pesquisa – obras – as modalidades de concorrência, tomada de preço, convite e pregão eletrônico.

Quanto ao Tribunal de Contas, verificou-se que este é um órgão auxiliar do Congresso nacional, no exercício do controle externo, autônomo e independente, não pertencente a nenhum dos três Poderes, o qual exerce magistratura *sui generis* como órgão fiscalizador, com papel importante no controle externo, através de auditorias e ouvidorias, avaliações operacionais e fiscalização de políticas governamentais.

Ante o exposto, conclui-se que os órgãos de contas detêm diversos mecanismos e ferramentas para fiscalizar os gestores públicos, as licitações e contratos quando há obras públicas paralisadas e/ou inacabadas, verificando e aplicando sanções. Um dos meios de fiscalização e aplicação de sanção é através da apreciação das contas dos gestores.

Ao examinar as decisões do TCE-RS, buscando responder o problema da pesquisa, a qual se centrou em verificar se a corte de contas no exercício do seu papel, como órgão auxiliar do controle externo, ao analisar a prestação de contas dos gestores municipais e ao constatar a existência de obras inacabadas, emitiria parecer favorável ou desfavorável? Ainda, seria possível a aplicação de algum tipo de penalidade ao gestor?

Desse modo, concluiu-se que o órgão de contas dependendo da quantidade e da gravidade das irregularidades constatadas emitiu parecer desfavorável às contas do gestor, com base nos artigos 3º e 4º da Resolução nº 414/92 do TCE-RS. Em outros casos, mesmo diante de irregularidades, obras inacabadas, a corte de contas emitiu pareceres favoráveis às contas do gestor, com fundamento no artigo 5º da Resolução 414/92.

Em todos os casos analisados, com relação ao objeto da pesquisa, verificou-se que o órgão de contas impõe multas pecuniárias aos gestores, as quais ficam entres os valores de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por

infração de normas da administração financeira e orçamentária, conforme previsto no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2012.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014, p. 29-62.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

_____. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FRAGA, Juliana Machado; NUNES, Luiz Felipe. A fiscalização e o controle dos atos da administração pública nas licitações municipais: uma breve introdução aos estudos de caso. In: HERMANY, R.; ETGES, F. M.; NUNES, L. F.; JURUENA, C. G.; GIACCOBO, G. E. (Org.). *Os grandes temas do municipalismo: o princípio da transparência na gestão pública*. 2.v Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015, p. 15-31.

JURUENA, Cynthia Gruending; MARQUES, Mariana Port. Casos emblemáticos envolvendo o controle de licitações públicas de municípios da região do vale do rio pardo: uma análise a partir da jurisprudência do tribunal de justiça do rio grande do sul. In: HERMANY, R.; ETGES, F. M.; NUNES, L. F.; JURUENA, C. G. (Orgs.). *Os*

grandes temas do municipalismo: o princípio da transparência na gestão pública.2.v
Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015, p. 32-41.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 943 p.

_____. *Curso de direito administrativo*. 12 ed., rev., atual. e ampl.
São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

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

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado*. Consulta processual pública. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/search?sort=date:D:L:d1&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=tce_rs_processos&proxyreload=1&getfields=* &oe=UTF-8&ie=utf-8&lr=lang_pt&wc=200&wc_mc=1&ud=1&ulang=pt-BR&ip=179.185.247.63&access=p&entqr=3&entqrm=0&client=tce_rs_processos&filter=0&site=processos_publicas&q=%22obras%22+E+%22municipais%22+E+%22inacabadas%22>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Contas gestão. Processo nº 008294-0200/12-5, set. 2014. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Prestação de contas. Processo nº 002863-0200/01-7, 25 abr. 2005. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Processo nº 002058-0200/05-6, 28 set. 2006. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Processo nº 002495-0200/06-6, 12 dez. 2006. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Processo contas – executivo. Processo nº 006497-0200/08-7, 21 jul. 2010. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Processo nº 007504-0200/08-8, 26 jul. 2012. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil. Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. O valor do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista direito GV*, v. 13, n. 3. São Paulo, set./dez. 2017.

TAVARES, André Ramos, *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.