

FANESE

Faculdade de
Administração
e Negócios
de Sergipe

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIO DE SERGIPE -
FANESE
CURSO DE DIREITO**

JOÃO EDUARDO RÊGO MENEZES

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE SERGIPE NO TRATAMENTO DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES**

**ARACAJU
2024**

M543e

MENEZES, João Eduardo Rêgo

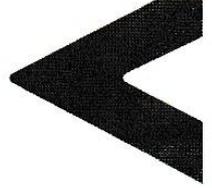
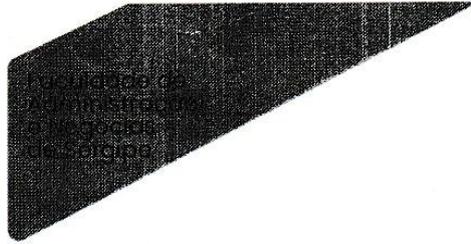
A efetividade do controle externo do tribunal de contas do estado de sergipe no tratamento de denúncias e representações / João Eduardo Rêgo Menezes. - Aracaju, 2024. 21f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Marcel Ramos Figueiredo
1. Direito 2. Controle 3. Denúncia
4. Representação I. Título

CDU 34 (045)

Elaborada pela Bibliotecária Edla de Fatima S. Evangelista CRB-5/1029



JOÃO EDUARDO RÊGO MENEZES

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE SERGIPE NO TRATAMENTO DE DENÚNCIAS E
REPRESENTAÇÕES**

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau bacharel em Direito no período de 2024.1.

Aprovado com média: 90,0 (DEZ).

Prof. Dr. Marcel Figueiredo Ramos
1º Examinador (Orientador)

Prof. Me. Gleison Parente Pereira
2º Examinador

Prof. Esp. Josenilton de Deus Alves
3º Examinador

Aracaju (SE), 28 de maio de 2024

A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE NO TRATAMENTO DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES.*

João Eduardo Rêgo Menezes

RESUMO

O Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental na fiscalização e controle das ações do poder público. Como órgão independente, ele monitora a gestão dos recursos públicos, garantindo transparência, legalidade e eficiência na administração. Suas decisões impactam diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Este artigo objetiva apresentar uma análise das informações públicas, disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE, relacionadas aos protocolos e processos de denúncia e representações durante os anos de 2020 e 2021. O objetivo geral da pesquisa é realizar uma análise quantitativa desses procedimentos, comparando-os e retratando os ritos procedimentais. Diante do exposto, têm-se os seguintes questionamentos: Qual o quantitativo de demanda recebida nos anos de 2020 e de 2021? Quantos procedimentos foram autuados? Qual o percentual de procedência dentre as demandas julgadas? Quais as sanções administrativas foram aplicadas no período estudado? A metodologia envolveu pesquisa bibliográfica e informações públicas consultadas no site do TCE, com base na movimentação processual. O estudo abrangeu o período da pandemia de COVID-19, constatando, inclusive, a atuação do TCE e a sua efetividade enquanto Órgão de Controle Externo, acompanhando as situações de enfrentamento promovidas pelos órgãos públicos e municípios jurisdicionados. No exercício das suas funções o Tribunal de Contas mostrou preocupação com os princípios da proporcionalidade, legalidade e razoabilidade. Extraímos essa percepção da leitura das decisões dos processos analisados, as quais demonstram também preocupação com o princípio da transparência pública. As Decisões são proferidas com o auxílio das informações técnicas, por meio de acompanhamento e Parecer do Ministério Público Especial e das Coordenadorias de Controle e Inspeção – CCI's, que atuam em linha de frente, analisando os atos administrativos, consultando, conferindo e confrontando os gastos e despesas públicas aos limites prudenciais, bem como os atos de pessoal, dispensas e processos licitatórios. Esse estudo demonstra, quando conhecidas e providas às demandas, as sanções administrativas aplicadas. Com isso, demonstrou-se a efetividade do controle externo do TCE na resolução das demandas propostas, prestando contas à sociedade e conscientizando sobre sua importância no controle social.

Palavras-chave: Denúncia. Representação. TCE. Controle. Fiscalização. Efetividade. CCI.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Freitas (2022) a transparência oportuniza o controle social, propiciando à sociedade brasileira conhecer como os recursos públicos estão sendo alocados

no momento de pandemia. Do mesmo modo, permite aos órgãos de controle externo acompanhar a correta aplicação dos recursos públicos, mitigando ou coibindo práticas de corrupção ou malversação de tais recursos.

O presente trabalho tem como objeto analisar as informações públicas acerca dos processos de denúncia e de representações tramitados no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE, no interstício de 2020 a 2021 à luz da Lei Complementar nº 205, de 06 de Julho de 2011, a Lei Orgânica do TCE.

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise quantitativa sobre os procedimentos de denúncia e representação recepcionados pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE, no interstício de 2020 a 2021, retratando os ritos procedimentais, quantificando as demandas recebidas e como ocorre o seu tratamento desde a protocolização até o reconhecimento da sua procedência, seja de forma cautelar, através da concessão de medida liminar ou resolvendo o mérito, tudo à luz do Regimento Interno e da Lei Orgânica nº 205 de 2011.

Questiona-se a efetividade do exercício do controle externo do TCE, Órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, nos termos do Art. 68 da Constituição do Estado de Sergipe, no tratamento das denúncias e representações em relação à sua resolução definitiva. Assim, temos como questionamentos: Qual o quantitativo de demanda recebida nos anos de 2020 e de 2021? Quantos procedimentos foram autuados? Qual o percentual de procedência dentre as demandas julgadas? Quais as sanções administrativas foram aplicadas no período estudado?

A metodologia adotada envolveu uma pesquisa quantitativa, através de referências bibliográficas em artigos científicos, livros especializados, além de pesquisa de campo, no site do TCE, através de mecanismo de busca de consulta pública, tendo como parâmetro as palavras-chaves denúncia e representação, filtrando-se os dados por ano.

Diante do exposto, o presente trabalho demonstrou a efetividade do controle externo do TCE na resolução das denúncias e representações, como forma de prestação de contas à sociedade, bem como orientar e conscientizar a população, entidades e organizações sociais da importância deles na integração e participação nesses procedimentos, de forma a contribuir e exercer o controle social, explicitando os requisitos de admissibilidade e reflexos positivos das procedências e medidas cautelares decorrentes desses instrumentos.

2 DA CRIAÇÃO DO TCE E SUA DESIGNAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE, Órgão auxiliar da Assembléia

Legislativa, foi criado em 30 de dezembro de 1969 pela Emenda Constitucional nº 2, tendo a sua competência determinada no Art. 68 da Constituição Estadual, na qual em seu Art. 72, § 2º possibilita a apresentação de denúncias ao TCE, sem a necessidade de lei regulamentadora.

A atividade de Controle Externo, exercida pelos Tribunais de Contas é assegurada pela Constituição Federal, no em seu Art. 31, § 1º, *in verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

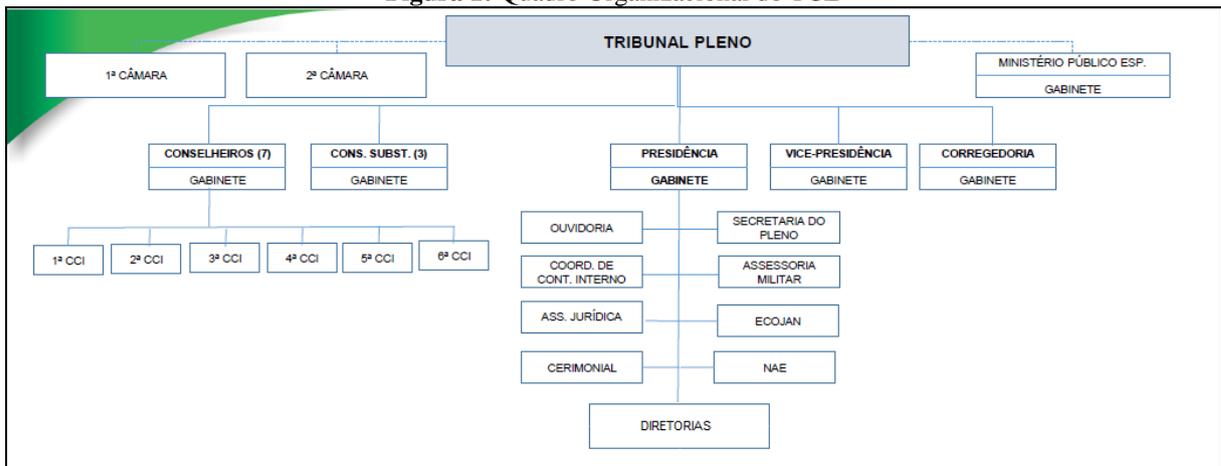
O Regimento Interno do TCE/SE, por designação expressa dada pelo Art. 54, § 5º da Lei Complementar nº 205 de 06 de Julho de 2011 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe) é quem dispõe sobre a tramitação dos processos de denúncia.

3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TCE

O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, composto por 7 (sete) membros como conselheiros efetivos e mais 3 (três) membros na condição de conselheiros substitutos. Os Conselheiros são os responsáveis por julgar os processos, com o acompanhamento do Ministério Público Especial, representado por seus Procuradores, os quais atuam nos processos e também oferecem denúncias.

Os municípios, assim como todos os órgãos estaduais da administração direta e indireta são fiscalizados e apresentam as suas contas anuais às Coordenadorias de Controle e Inspeção – CCI's, as quais exercem esse acompanhamento em sistema de sorteio e de rodízio. Cada CCI é vinculada a um Conselheiro, com exceção do Conselheiro-Presidente, responsável pela administração da Corte e pelo Tribunal Pleno, dividido em duas Câmaras para a apreciação e julgamento dos pleitos recebidos pelo Órgão.

Os cargos de Presidente e Vice-Presidente são provenientes de eleição, cujo mandato é conduzido pelo período de 2 (dois) anos, sendo vedada a reeleição e a permanência na mesa diretora por mais de dois mandatos consecutivos, em obediência ao rodízio e preferência pela antiguidade.

Figura 1: Quadro Organizacional do TCE

Fonte: adaptado do TCE-SE, (2024).

4 CONTROLE EXTERNO

Diferente do Controle Interno, realizado na própria Administração Pública, o Controle Externo é uma função exercida por órgão autônomo, fora daquele que exerceu a conduta administrativa.

O exercício do Controle Externo pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 70, da Constituição Federal, segundo Mazza, (2019, p. 194) ocorre na: “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.”

O Ministério Público Especial exerce papel de fundamental no auxílio do controle externo do Tribunal de Contas, transformando as informações recebidas pela população no exercício das suas funções em Representação, cobrando a fiscalização e respostas à sociedade. Nesse toar, vale lembrar os ensinamentos de Meirelles, 1998, p. 406:

Todos os crimes funcionais e os de responsabilidade são delitos de ação pública, o que permite a instauração do processo respectivo mediante comunicação de qualquer pessoa à autoridade competente e denúncia do Ministério Público. Para os crimes de abuso de autoridade a Lei 4.898/65 condicionava a denúncia do Ministério Público a representação do ofendido (art. 12), mas a Lei 5.249, de 9.2.67, praticamente dispensou este requisito ao dispor que a falta de representação "não obsta a iniciativa ou o curso da ação" (art. 1º).(Meirelles, 1998, p. 406).

Assim, o Controle Externo controle abusos de poder, assim como identifica falhas e erros comprovados, fiscaliza o controle dos gastos públicos, constata o cumprimento das

metas, diretrizes e do planejamento orçamentário, buscando a garantia jurídica, a aferição da legitimidade e da conveniência das condutas administrativas.

5 O RITO PROCESSUAL

As denúncias e representações têm requisitos legais para a sua formalização, com base no Art. 54, caput, da Lei nº 205/2011, no qual dispõe que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, pessoa jurídica, partido político, associação ou sindicato.

A corrente doutrinária majoritária entende que o anonimato possibilitaria tanto a impunidade de denunciadores caluniosos. De acordo com Neves e Oliveira (2020, p. 260), a denúncia poderá ser feita por agente público hierarquicamente vinculado ao denunciado, e exigir, nesse caso, a identificação do denunciante, é criar um obstáculo praticamente insuperável.

Elas são recebidas pela Ouvidoria, conforme atribuição dada pelo seu Art. 14, II do Regimento Interno. Logo, o seu encaminhamento está vinculado à qualificação e identificação do denunciante, bem como atender aos requisitos também previstos no Art. 54 da Lei Complementar nº 205/2011, *in verbis*:

§ 1º A denúncia deve ser formalizada por escrito, em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível, a qualificação e o endereço do denunciante, e, sempre que possível, vir acompanhada de indícios probatórios acerca das irregularidades praticadas pelo administrador ou responsável a que explicitamente se refira.

§ 2º Nos processos de denúncia, a ação do Tribunal de Contas deve restringir-se à apuração do fato denunciado, fundamentando-se na documentação disponível no Tribunal de Contas ou coletada *in loco* e na legislação vigente à época do fato.

§ 3º A denúncia que obedeça aos requisitos legais e regimentais somente deve ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes e por decisão fundamentada do Tribunal de Contas.

§ 4º. O denunciante não se sujeita a qualquer sanção administrativa em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

§ 5º O Regimento Interno do Tribunal deve dispor sobre a tramitação do processo de denúncia.

A representação é um expediente formulado por agentes públicos, incluindo-se os membros do Ministério Público Especial, através do qual é comunicada a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecido em decorrência do exercício do cargo, emprego ou função, como dispõe o Art. 55 da Lei nº 205/2011 e formalidade prevista no art. 14, § 1º, da Lei 8.429/1992, a qual exige apenas informações sobre o fato, de forma objetiva e a sua autoria de materialidade que tenha conhecimento, provocando a tarefa investigativa do órgão

administrativo.

Ademais, “o direito de representar tem assento constitucional e é incondicionado, imprescritível e independe do pagamento de taxas (CF, art. 53, XXXIV, "a”).” (Meirelles, 1998, p. 554).

A partir do seu recebimento, as denúncias são encaminhadas à Coordenadoria Jurídica, a qual se manifesta através de emissão de Parecer Jurídico e/ou envio informações de admissibilidade e de mérito. A apuração da denúncia é feita em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, resguardando-se os direitos e garantias individuais do denunciante.

Analisados os pressupostos de veracidade e de materialidade, o TCE cria um processo administrativo para a apuração da denúncia e os denunciados, são citados, garantindo-se os princípios legais do contraditório e da ampla defesa, para apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias, recebendo cópia da denúncia e/ou do relatório de inspeção.

Com base nas evidências, é elaborado um Relatório Técnico pela Coordenadoria de Controle e Inspeção responsável. Nesse relatório, poderão ser recomendadas medidas corretivas ou sanções.

Por fim, o processo é levado ao Pleno para deliberação, onde os conselheiros votam sobre as ações a serem tomadas. Em seguida, o Pleno decidirá se há irregularidades e quais as medidas devem ser aplicadas a cada caso. A decisão é comunicada ao denunciante e à unidade gestora envolvida. Não havendo irregularidades, o processo é arquivado, caso contrário o Tribunal acompanha, através das CCI's a implementação das medidas corretivas ou preventivas, decorrentes de recomendações.

6 DA ANÁLISE

A análise foi realizada com base em dados extraídos da movimentação processual, no site do TCE, referente aos anos de 2020 e de 2021, atualizados até a realização do presente estudo, cujos processos ainda pendentes de decisões para a concessão de medida cautelar e/ou pedido de liminar, assim como o julgamento do mérito e/ou de recursos, podem sofrer alterações na instrução processual ou revisão na sanção administrativa aplicada.

6.1- Do comparativo no quantitativo de procedimentos

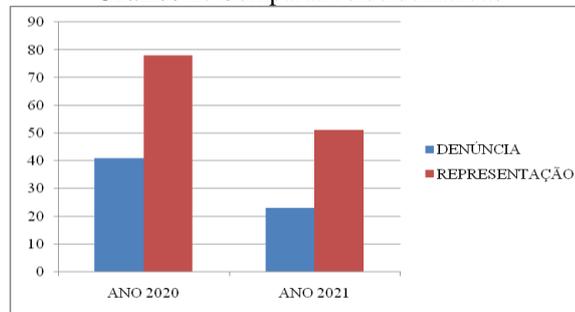
Ao longo dos anos de 2020 e 2021 foram apresentados ao Tribunal de Contas 193 (cento e noventa e três) procedimentos, conforme demonstramos no quadro abaixo:

Quadro 1: Quantitativo de Procedimentos

Quantitativo Total de Procedimentos		
Tipo	Ano 2020	Ano 2021
Denúncia	41 (34%)	23 (31%)
Representação	78 (66%)	51 (69%)
Total	119	74
Total Geral	193	

Fonte: Autor, 2024.

Gráfico 1: Comparativo de demandas



Fonte: Autor, 2024.

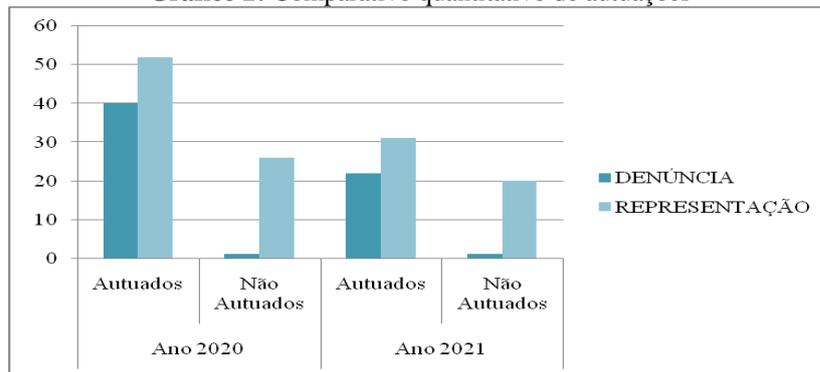
Do total demonstrado dos procedimentos relacionados acima, 48 (quarenta e oito), ou seja, aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) não chegaram a gerar processos administrativos, pois não foram autuados como denúncia ou representação pelo Pleno do Tribunal, conforme demonstramos no quadro-resumo abaixo:

Quadro 2: Quantitativo de Autuações

Quantitativo de Autuações				
Tipo	Ano 2020		Ano 2021	
	Autuados	Não Autuados	Autuados	Não Autuados
Denúncia	40	01	22	01
Representação	52	26	31	20
TOTAL	92 (77,31%)	27 (22,69%)	53 (60,38%)	21 (39,62%)
TOTAL GERAL	119		74	

Fonte: Autor, 2024.

Gráfico 2: Comparativo quantitativo de autuações



Fonte: Autor, 2024.

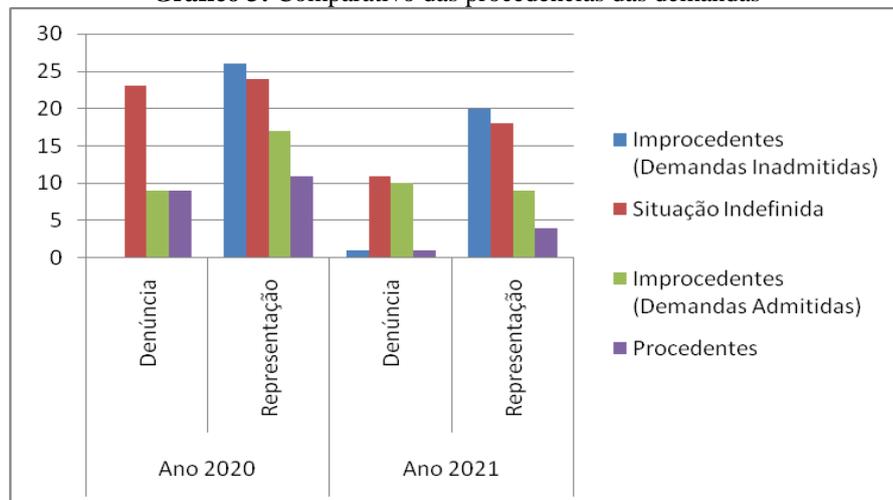
Agora, passamos a analisar o quantitativo de procedência das demandas, conforme demonstramos abaixo:

Quadro 3: Comparativo entre as demandas quanto à procedência

Quantitativo de Procedência das Demandas				
Resultado	Ano 2020		Ano 2021	
	Denúncia	Representação	Denúncia	Representação
Improcedentes (Demandas Inadmitidas)	00	26	01	20
Situação Indefinida	23	24	11	18
Improcedentes (Demandas Admitidas)	09	17	10	09
Procedentes	09 (21,95% do Total)	11 (14,10% do Total)	01 (4,35% do Total)	04 (7,84% do Total)
TOTAL	41	78	23	51
TOTAL GERAL	119		74	

Fonte: Autor, 2024.

Gráfico 3: Comparativo das procedências das demandas



Fonte: Autor, 2024.

Ao analisar os dados tratados acima, chama a atenção o baixo quantitativo de demandas julgadas procedentes, tendo o ano de 2020 aproximadamente 17% (dezessete por cento) e o ano de 2021 um percentual de procedência ainda inferior, alcançando apenas cerca de 7% (sete por cento). Esses percentuais representam a proporcionalidade em relação aos totais anuais das demandas.

Passemos a analisar o quantitativo de sanções aplicadas pelo TCE nos procedimentos apresentados:

Quadro 4: Quantitativo de Sanções Impostas pelo TCE

Quantitativo de Procedência das Demandas				
Resultado	Ano 2020		Ano 2021	
	Denúncia	Representação	Denúncia	Representação
Devolução de verba	01	00	00	00
Sanção Inexistente	12	43	11	29
Situação ainda Indefinida	26	26	10	20
Multa	02	04	01	02
Multa e Recomendação	00	03	00	00
Multa e Determinação	00	01	00	00
Recomendação	00	01	00	00
Revogação de Liminar	00	00	01	00
TOTAL	41	78	23	51
TOTAL GERAL	119		74	

Fonte: Autor, 2024.

Com base nos dados extraídos do quadro acima, destacamos as demandas com a aplicação de sanção pecuniária, as quais passarão a ser comentadas no item a seguir.

6.2- DO RESUMO DE FATOS DOS PROCESSOS COM SANÇÃO PECUNIÁRIA

Passamos a destacar os processos, através de forma resumida dos fatos e julgamentos ocorridos, com as maiores e as menores sanções aplicadas nos anos de 2020 e de 2021, descaracterizando o Município ou Órgão denunciado/representado para fins acadêmicos, preservando o número de identificação processual, por tratar-se de informação de acesso disponível ao público em geral. Em razão da possibilidade da sanção mínima se repetir, enfatizamos os casos que envolvem maior risco de dano ao erário público.

6.1.1- Ano de 2020

No ano de 2020, dentre as 119 (cento e dezenove) demandas protocoladas no TCE, até a elaboração deste artigo, houve um total de 11 (onze) julgamentos procedentes com

aplicação de sanção de multa administrativa e/ou determinação de restituição de verba pública, através dos procedimentos de Denúncia ou Representação, a seguir delineados.

Quadro 5: Resumo de processos com sanções pecuniárias em 2020

Processo	Tipo	Entrada no TCE	Interessado	Assunto	Resolução do Mérito	Sanção	Valor
007371	Denúncia	18/08/2020	Pessoa Física	Ausência de investimento em iluminação pública	03/02/2023	Multa	5.000,00
006425	Denúncia	22/07/2020	Sindicato	Condições de oferta de ensino na Pandemia	17/08/2023	Multa	5.000,00
007374	Denúncia	18/08/2020	Pessoa Física	Apuração de empresa envolvida em desvio de verba	20/07/2022	Devolução aos cofres e Multa	29.000,00
003783	Representação	26/05/2020	Parlamentar	Pagamento indevido de diárias	22/02/2022	Multa e Recomendação	2.000,00
003274	Representação	05/05/2020	TCE	Acompanhamento das situações decorrentes da Pandemia	22/02/2022	Multa	2.000,00
003285	Representação	05/05/2020	TCE	Acompanhamento das situações decorrentes da Pandemia	24/02/2022	Multa	1.240,67
003289	Representação	05/05/2020	TCE	Contratação durante o enfrentamento da pandemia	26/10/2022	Multa e Recomendação	1.240,67
003290	Representação	05/05/2020	TCE	Contratação durante o enfrentamento da pandemia	27/06/2022	Multa e Recomendação	6.000,00
003877	Representação	29/05/2020	TCE	Acompanhamento das situações decorrentes da Pandemia	03/02/2023	Multa	1.240,67
003293	Representação	05/05/2020	TCE	Acompanhamento das situações decorrentes da Pandemia	15/07/2021	Multa e Determinação	6.203,36
003500	Representação	13/05/2020	TCE	Acompanhamento das situações decorrentes da Pandemia	03/02/2023	Multa	1.240,67

Fonte: Autor, 2024.

6.1.1.1- Da maior sanção aplicada no ano (**Processo TC/007374/2020**):

Procedimento: Denúncia.

Denunciante: Pessoa física, através da Ouvidoria.

Assunto: Apuração de legalidade na aplicação de despesas públicas pela Câmara Municipal.

Argumento do Denunciante: Contratação de Instituto de Capacitação supostamente envolvido em possível esquema de desvio de verbas públicas.

Posicionamento da Coordenadoria Responsável: Diante das falhas e/ou irregularidades não sanadas, concluiu pela aplicação de multa administrativa do Presidente da Câmara Municipal, no importe de R\$ 24.000,00, valor correspondente às inscrições em capacitação (R\$ 4.800,00) e diárias (R\$ 19.200,00) durante o recesso parlamentar.

Posicionamento do Ministério Público: pela Procedência Parcial da Denúncia, com imputação em débito no valor nominal de R\$ 24.000,00 ao gestor responsável, além das multas sugeridas pela CCI, sem prejuízo da representação dos fatos ao Ministério Público Estadual e da representação aos órgãos competentes para cobrança, em caso de inadimplemento das sanções pugnadas.

Julgamento do Tribunal: por unanimidade de votos, pela Procedência Parcial da Denúncia, determinando que o Presidente da Câmara Municipal, devolva aos cofres públicos municipais a quantia de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), devidamente atualizada desde a data dos fatos, pelo INPC mais juros de 12% ao ano, acrescido de multa de 10%, bem como aplicando-lhe multa administrativa no valor de R\$ 5.000,00.

Situação Atual: Em comunicação processual.

6.1.1.2- Uma das menores sanções aplicadas no ano (**Processo TC/003877/2020**):

Procedimento: Representação.

Representante: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Assunto: Acompanhamento das situações decorrentes da pandemia de COVID-19

Argumento do Representante: Contratação de Instituto de Capacitação supostamente envolvido em possível esquema de desvio de verbas públicas.

Posicionamento da Coordenadoria Responsável: Diante de falhas identificadas em dispensa de Licitação, visando a análise da defesa, emitiu Parecer manifestando que os fundamentos defensivos não foram suficientes para justificar as falhas detectadas na sua totalidade, dentre as quais destacou as mantidas: Descumprimento ao §2º do art. 4º da Lei n. 13.979/2020; Ausência de motivação e de justificativa específicas da necessidade da contratação; Ausência de critério objetivo para dimensionamento da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados; e Não atendimento à requisição desta Corte de Contas. Assim, a CCI opinou pela aplicação de multa.

Posicionamento do Ministério Público: Através de Parecer, subscreveu a conclusão

da Coordenadoria responsável, com proposta de multa.

Julgamento do Tribunal: Diante da ocorrência das falhas apuradas, entendeu o Relator que os gestores devem arcar com multa administrativa, cujo desiderato é desestimular a prática de gestão antieconômica, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicando multa administrativa de R\$ 1.240,67 (mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e sete centavos), ao Gestor Municipal e a Gestora do Fundo Municipal de Saúde.

Situação Atual: Em emissão de Parecer.

6.1.2- Ano de 2021

No ano de 2021, dentre as 74 (setenta e quatro) demandas protocoladas no TCE, até a elaboração deste artigo, houve um total de 03 (três) julgamentos procedentes com aplicação de sanção de multa administrativa e/ou determinação de restituição de verba pública, através dos procedimentos de Denúncia ou Representação, a seguir delineados.

Quadro 6: Resumo de processos com sanções pecuniárias em 2021

Processo	Tipo	Entrada no TCE	Interessado	Assunto	Resolução do Mérito	Sanção	Valor
001671	Denúncia	18/02/2021	Fundo de Previdência	Analisar possível irregularidade quanto ao pagamento ou não da Guia de Recolhimento do FGTS dos anos de 2019 e 2020	07/12/2023	Multa	9.421,77
007323	Representação	09/08/2021	Pessoa Jurídica	Supostas irregularidades em Pregão Eletrônico	02/06/2023	Multa	5.000,00
010357	Representação	22/11/2021	Gestor Atual	Licitação no âmbito de combate ao COVID-19 - Suspeita de irregularidades do Ex-Gestor	04/04/2024	Multa	5.000,00

Fonte: Autor, 2024.

6.1.2.1- Da maior sanção aplicada no ano (**Processo TC/001671/2021**):

Procedimento: Denúncia.

Denunciante: Fundo de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município.

Assunto: Analisar possível irregularidade quanto ao pagamento ou não da Guia de Recolhimento do FGTS, nos anos de 2019 e 2020.

Argumento do Denunciante: Possível irregularidade quanto ao pagamento da Guia de GFIP durante os exercícios financeiros de 2019 e 2020.

Posicionamento da Coordenadoria Responsável: Através da emissão de Parecer, informou que os documentos encaminhados apresentaram quebra na ordem cronológica dos pagamentos de valores devidos ao RGPS, opinando pela aplicação de multa.

Posicionamento do Ministério Público: Em consonância com a equipe técnica da CCI, concluiu pela procedência da presente denúncia e pela aplicação da multa administrativa ao gestor responsável.

Julgamento do Tribunal: por unanimidade de votos, pela Procedência da Denúncia, aplicando multa administrativa ao Gestor responsável, no valor de R\$ 9.421,77 (Nove mil, quatrocentos e vinte e um reais e setenta e sete centavos).

Situação Atual: Em comunicação processual.

6.1.2.2- Uma das menores sanções aplicadas no ano (**Processo TC/007323/2021**):

Procedimento: Representação.

Representante: Empresas licitantes concorrentes

Assunto: Pregão Eletrônico - Irregularidade em contratação de empresa impedida

Argumento do Representante: Supostas irregularidades em Pregão Eletrônico, cujo objeto foi a contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviço de limpeza e conservação, controle de acesso e outras atividades de apoio, tendo como vitoriosa uma empresa supostamente impedida de licitar em virtude de sanção imposta pelo seu Conselho de classe, que a empresa é enquadrada no Simples Nacional, sendo proibido para a alocação de mão de obra e que apresentou planilhas com percentual para riscos ambientais do trabalho inferior ao determinado por Lei.

Posicionamento da Coordenadoria Responsável: Exarou Parecer, concluindo pela inexistência de irregularidades, sugerindo que a Representação fosse conhecida e no mérito, arquivada.

Posicionamento do Ministério Público: Através de Parecer, posicionou-se pela Procedência da Representação, imputando-se multa administrativa não inferior a R\$ 5.000,00.

Julgamento do Tribunal: A Relatoria destacou que a sanção de Conselho de classe produz efeito apenas na esfera federativa do órgão ou entidade, não alcançando outros entes federativos; reconheceu a permissão de empresa do Simples executar atividade de cessão de mão de obra de vigilância, limpeza ou conservação; Reconheceu que houve quebra de

isonomia entre as concorrentes com a utilização de percentual de risco inferior pela vencedora, acompanhando o Ministério Público e aplicando multa administrativa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Gestor responsável.

Situação Atual: Aguardando julgamento de Reexame.

7 DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS

O Tribunal de Contas, Órgão de controle repressivo tem autonomia para apurar e sancionar os responsáveis por atos de improbidade administrativa, seja por ilegalidade de despesa ou por irregularidade de contas, por autorização constitucional, disposta no Art. 71, VIII, da CF.

A Lei de Improbidade Administrativa dedicou, no seu art. 10, disciplina as condutas comissivas e omissivas que envolvem todas as entidades estatais, podendo ser, até o ano de 2021, confirmada através de conduta dolosa ou culposa.

O advento da Lei nº 14.320/2021, a qual alterou os parâmetros da Lei de Improbidade, tornou-a mais favorável aos acusados, ao qual a condenação só pode ser imposta quando é comprovada a prática dolosa. Nesse sentido, resta comprovado o disposto no § 2º do art. da Lei de Improbidade que prevê: “a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade”.

No âmbito da legislação do TCE/SE, o art. 215 do Regimento Interno prevê débito ou multa, que pode chegar até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao Erário. Vale acrescentar que se o caso envolver indício de ilicitude, o MP é cientificado, nos termos do Art. 215 do Regimento Interno.

Há a possibilidade de imposição de multa de pagamento de valor pecuniário, previsto, entre R\$ 1.240,67 (Um mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e sete centavos) e R\$ 62.033,61 (Sessenta e dois mil, trinta e três reais e sessenta e um centavos), nos termos do Art. 93 da Lei Orgânica e do Art. 233 do Regimento Interno, nos casos de:

- I contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do art. 94 deste Regimento;
- II ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- III ato de gestão ilegítimo, antieconômico ou desarrazoado de que resulte dano ao Erário;
- IV não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência, requisição ou decisão do Tribunal;
- V obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
 VII reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;
 VIII falta, atraso ou inexatidão de informações na remessa de documentos de apresentação obrigatória ao Tribunal;
 IX descumprimento de obrigação constante de Termo de Ajustamento de Gestão TAG.

A sanção imposta torna a dívida líquida e certa, com força de título executivo, além disso, constatando a ocorrência de fraude em processo de licitação ou de dano à execução de contrato, nos termos do Art. 228 do Regimento Interno, o Tribunal:

(...) declarará a inidoneidade do licitante fraudador ou do fornecedor para contratar, por até 5 (cinco) anos, com a Administração Pública Estadual e com os Municípios.

Ao denunciante que promova denúncia/representação por ato de improbidade de forma indevida, de má fé, apenas para comprometer a imagem do denunciado, por conhecer a sua inocência, o art. 19 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), prevê crime nesse caso, passível de detenção de seis a dez meses e multa. Essa medida visa proteger os agentes públicos honestos e responsabilizar penalmente quem provoca o desgaste da máquina pública em procedimento infundado. Nesse toar, Meirelles, 1998, p. 554, diz que:

Como não se exige qualquer interesse do representante para exercer o direito público de representação, não se vincula o signatário da denúncia ao procedimento a que der causa, mas poderá ser responsabilizado civil e criminalmente por quem for lesado pela falsidade da imputação.

Vale ressaltar que há o instituto da prescrição no prazo de 5 (cinco) anos para a pretensão punitiva do TCE, conforme Art. 68 § 2º da Lei Orgânica. Entretanto, esse instituto não incide sobre as apurações relativas à verificação de dano ao Erário e ao seu ressarcimento, conforme prevê o Art. 37, § 5º da Constituição Federal.

Assim, sobre a prática de crime contra a Administração Pública, é forçoso destacar o seu aspecto penal, o qual, seguindo o entendimento de Meirelles, 1998, p. 405:

A maioria dos crimes contra a Administração Pública está definida no CP, em seus arts. 312 a 327, mas nada impede que lei especial federal estabeleça outras infrações, visando a proteger determinados interesses administrativos. (120) O Estado-membro e o Município é que não podem legislar sobre crimes funcionais, porque tal matéria é de Direito Penal e constitui reserva constitucional da União (CF, art. 22, I).

8 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

A ausência de mecanismos de tutela administrativa do patrimônio público, capazes de responsabilizar as condutas delituosas na Administração Pública, capazes de identificar o mau uso, desvios, apropriação indevida ou destruição do patrimônio público por parte das pessoas físicas e jurídicas envolvidas no funcionamento da máquina pública, comprometeria a aplicabilidade das normas de Direito Público e de Controle Externo, que visam a garantia dos administrados e da Administração na legitimidade das suas condutas de forma proba.

A Constituição de 1988 trouxe inovações ao Direito Administrativo, das quais podemos destacar a adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, enfatizando os direitos fundamentais e propiciando uma maior abordagem a respeito do princípio da legalidade, tendo como foco tanto a redução da discricionariedade do Estado quanto à estimulação da participação da sociedade na Administração Pública.

O direito de denunciar, uma das formas de participar da gestão da atividade estatal, assegurado pelo art. 74, § 2º da Constituição e fundamentado pelo art. 19 da Lei anticorrupção, foi um grande instrumento de controle conquistado pela sociedade no processo de democratização, contribuindo com a exigência de transparência pública aos gestores e agentes públicos, principalmente a fim de acabar com o que Agustin Gordilho (1982:74-78 *apud* Di Pietro, 2023) chama de “administração paralela”, representada por atos administrativos que apesar de legais possam atentar contra o senso comum de honestidade e de justiça.

O § 3º do art. 31 da Constituição é uma prova efetiva que merece destaque na efetivação da participação popular aliada ao princípio da transparência, quando determina que as contas dos Municípios permaneçam por sessenta dias à disposição da população para apreciação, podendo questionar qualquer legitimidade de qualquer ato, na forma da lei.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cada dia a sociedade vem se conscientizando sobre a necessidade de transparência na gestão pública e acompanhando a administração pública, ainda que de forma acanhada pelo desconhecimento dos meios legais possíveis de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

A denúncia e a representação são as formas da sociedade e dos agentes públicos atuarem efetivamente no controle social. O Tribunal de Contas, em decorrência da necessidade de integrar a sociedade na sua função fiscalizatória, dispõe dessas ferramentas auxiliares à sua função de controle externo.

Foram recebidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, nos anos de 2020 e 2021, o total de 193 (cento e noventa e três) procedimentos de denúncias e representações, sendo a maior parte de representações, as quais alcançaram o total de 129 (cento e vinte e nove), representando um percentual aproximado de 67% (Sessenta e seis vírgula oitenta e quatro por cento) do total demandado. É forçoso ressaltar que, aproximadamente, 25% (vinte e cinco por cento) do total dessas demandas, não se transformaram em processos, por inadmissibilidade. Dessa forma, resta comprovado que cerca de 75% (setenta e cinco) por cento das demandas foram autuadas pelo Pleno do TCE, ou seja, tiveram indícios de materialidade, necessitando de apuração/fiscalização.

Em relação à procedência das demandas, constatamos que no ano de 2020 apenas aproximadamente 17% (dezesete por cento) das demandas, tendo o resultado de 2021 um percentual de procedência ainda inferior, alcançando apenas cerca de 7% (sete por cento).

O presente estudo se concentrou na análise das demandas de denúncia e representação recebidas pelo TCE em 2020 e 2021, demonstrando os requisitos da sua apresentação e explicando o rito processual dos seus tratamentos. Isso contribui para que a sociedade saiba da sua importância no controle social e saber dos meios disponíveis para cobrar a correta aplicação das verbas públicas.

Com base na pesquisa realizada, demonstramos que todas as demandas recebidas pelo TCE cumprem os requisitos formais e legais, em especial a análise de admissibilidade, sendo os casos mais urgentes passíveis a concessão de medidas cautelares, a exemplo da concessão de medida liminar, capaz de suspender um ato administrativo discricionário.

Cumpramos ressaltar que, apesar da rigidez da norma quanto à obrigatoriedade da qualificação do denunciante, o cidadão pode provocar diretamente o Ministério Público Especial, oferecendo elementos concretos de condutas que possam comprometer o erário público, o qual, no exercício das suas funções pode, diante dos fatos e da presença de materialidade, promover representação ao Tribunal e fiscalizar esses atos.

Sendo assim, acreditamos ser possível uma maior interação entre a sociedade e o Poder Público no exercício do controle social, principalmente quando há transparência na gestão, evitando que o erário público seja objeto de desvio por condutas e atos de improbidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: RT, 1998.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FREITAS, Susana Maria Fontes Azevêdo. Tribunal de Contas. Decisão TC 22769, 2022.

SERGIPE. Constituição do Estado de Sergipe. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 1989.

SERGIPE. Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, 07 jul. 2011.