

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*THE DEMOCRATIC RULE OF LAW AND INSTITUTIONAL DIALOGUES
WITHIN THE CONTROL OF MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION*

Bruna Emmanouilidis^I

Luiz Egon Richter^{II}

^I Universidade de Santa Cruz do Sul,
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

^{II} Universidade de Santa Cruz do Sul,
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

Resumo: O artigo possui como tema a ausência e/ou deficiência de diálogo no âmbito do controle da Administração Pública municipal, notadamente entre os órgãos de controle externo e tem como objetivo geral abordar aspectos relacionados à ausência e/ou deficiência deste diálogo. O problema de pesquisa é o seguinte: Existe diálogo institucional consolidado entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Poder Judiciário Estadual acerca do controle externo da Administração Pública municipal? Utiliza-se o método de abordagem dedutivo para estudar o conceito de diálogo institucional e as competências de cada Poder. Quanto ao procedimento, será o analítico, pois analisa decisões do Tribunal de Justiça provenientes do Tribunal de Contas, ambos do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto à técnica de pesquisa, emprega-se a bibliográfica, com a consulta em jurisprudência, livros e periódicos. Como resultado, não se encontrou nas decisões uma perspectiva de ação compartilhada na produção dos atos e decisões, pois inexistente uma troca de ideias com vistas à construção de um sistema de controle cooperativo baseado no diálogo.

Palavras-chave: Diálogo Institucional. Controle Externo. Administração Pública.

Abstract: The article has as its theme the absence and/or deficiency of dialogue within the control of the municipal Public Administration, notably between external control bodies, and its general objective is to address aspects related to the absence and/or deficiency of this dialogue. The research problem is the following: Is there a consolidated institutional dialogue between the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul and the State Judiciary about the external control of the municipal Public Administration? The deductive method of approach is used to study the concept of

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v23i46.1109>

Recebido em: 04.05.2023

Aceito em: 28.11.2022



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

institutional dialogue and the competences of each Power. As for the procedure, it will be analytical, as it analyzes decisions of the Court of Justice from the Court of Auditors, both in the State of Rio Grande do Sul. As for the research technique, the bibliographic is used, with consultation in jurisprudence, books and periodicals. As a result, a perspective of shared action in the production of acts and decisions was not found in the decisions, since there is no exchange of ideas with a view to building a cooperative control system based on dialogue.

Keywords: Institutional Dialogue. External Control. Public administration.

Considerações iniciais

O Estado Democrático de Direito está assentado em dois pilares que são: a democracia e o Direito. Nesse contexto, a democracia pressupõe posturas dialógicas multilaterais sintetizadas na ideia de cooperação entre os órgãos e poderes nos limites de suas competências, guarnecendo os diálogos internos e interinstitucionais. Dessa forma, as decisões dos órgãos de controle da Administração Pública dialogam internamente nas tomadas de decisões, mas podem e em determinadas situações devem estabelecer diálogos externos buscando maior eficácia e eficiência. As teorias dialógicas têm como premissa um modelo que permite o debate e retira o poder da última palavra do Poder Judiciário. Assim, as decisões envolvendo o controle dos atos das Administrações Públicas municipais seriam construídas dialogicamente entre os diversos órgãos de controle, numa perspectiva consensual.

Contudo, se por um lado, se reconhece que no âmbito do Estado Democrático de Direito, o diálogo é uma das premissas da democracia, por outro, parece não existir a cultura do diálogo institucional, em boa parte, embora não exclusivamente, baseada na noção sedimentada de que no Brasil, quando se trata de controle de legalidade, a última palavra é sempre do Poder Judiciário, com fundamento no princípio da unicidade de jurisdição. Não se pode esquecer que o pano de fundo da concepção da organização política e jurídica em que incumbe ao Poder Judiciário a proteção do ordenamento jurídico é o julgamento, pelo *Justice* John Marshall, do caso *Marbury v. Madison*, chegando-se à ideia da supremacia judicial.

O trabalho apresenta como tema a ausência e/ou deficiência de diálogo no âmbito do controle da Administração Pública municipal, notadamente entre os órgãos de controle externo. Assim, tem-se como objetivo geral tratar acerca dos aspectos conceituais do diálogo institucional e analisar decisões do Tribunal de Justiça provenientes do Tribunal de Contas, ambos do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, apresenta-se como hipótese que a divergências nas decisões proferidas pelos órgãos resultam em uma insegurança jurídica decorrente da falta de diálogo institucional, prejudicando a sociedade em aspectos políticos e econômicos. Dessa forma, o problema a ser respondido é: Há diálogo institucional consolidado entre o Tribunal de Contas

do Estado do Rio Grande do Sul e o Poder Judiciário Estadual acerca do controle externo da Administração Pública municipal?

O objetivo geral visa abordar aspectos relacionados à ausência e/ou deficiência deste diálogo, e, para tanto, os objetivos específicos se resumem em três desdobramentos, que são: a) o conceituar o diálogo institucional no âmbito do controle da Administração Municipal; b) delinear características e atribuições dos órgãos de controle frente ao diálogo institucional; c) analisar as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça que evidenciam a ausência e/ou deficiência de diálogo no âmbito do controle da Administração Pública municipal

Utiliza-se o método de abordagem dedutivo para estudar o conceito de diálogo institucional, as competências de cada Poder. Quanto ao procedimento, será o analítico, pois analisa as decisões do Tribunal de Justiça provenientes do Tribunal de Contas, ambos do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto à técnica de pesquisa, emprega-se a bibliográfica, com a consulta em jurisprudência, livros e periódicos. Por fim, justifica-se o presente trabalho em razão da centralidade dessa análise decorre da corrente se o Poder Judiciário cabe a última palavra como instância julgadora em detrimento à fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas Estadual.

Do diálogo institucional na seara do controle da administração pública

O diálogo institucional no âmbito do controle da Administração Pública é uma espécie de diálogo que tem como pressuposto relações dialógicas entre órgãos públicos no exercício de suas atribuições decorrentes das respectivas competências. Ainda assim, não deixa de ser um diálogo, por isso antes de avançar no enfrentamento do tema, inicia-se com algumas considerações acerca dos pressupostos e das características do diálogo. Etimologicamente o termo “diálogo” resulta da fusão das palavras gregas *dia* e *logos*. A primeira significa “por meio de” e a segunda foi traduzida para o latim *ratio* (razão), mas tem vários outros significados, como “palavra”, “expressão”, “fala”, “verbo”. Assim, o diálogo é uma forma de fazer circular sentidos e significados (MARIOTTI, 2001, p. 30).

O diálogo é uma metodologia de conversação, que busca alcançar resultados, tais como: a melhoria da comunicação entre os interlocutores; a observação compartilhada da experiência e a produção de percepções e ideias novas, propiciando a ampliação e a percepção cooperativa do mundo real, baseado na fertilização mútua (MARIOTTI, 2001). Nesse sentido, Xavier e Szymanski (2015, p. 69) corroboram a conceituação do termo diálogo, na medida que ocorre a interação humana, assim para que o diálogo ocorra é necessária: “conversa, silêncio, participação, integração e construção do conhecimento”. Mariotti (2001, p. 28) propõe a seguinte definição:

diálogo (reflexão conjunta e observação cooperativa da experiência) é uma metodologia de conversação que visa melhorar a comunicação entre as pessoas e a produção de ideias novas e significados compartilhados. (...) é uma metodologia que permite que as pessoas pensem juntas e compartilhem os dados que surgem dessa interação sem procurar analisá-los ou julgá-los de imediato.

Assim, devemos considerar que para construção coletiva do diálogo é imprescindível a vontade dos indivíduos em dialogar. A demonstração do interesse acerca do tema a ser dialogado traz o resultado possível de ser alcançado, portanto, a conversa caracterizada pelo fala, escuta ativa, desenvolvendo, através da interação das pessoas faz-se chegar à busca contínua de melhorias na construção do conhecimento. É entender que a “dialogicidade humana é um processo de amadurecimento relacional sempre em construção, com progressos e retrocessos, incluindo dificuldades em estabelecer uma atitude dialógica ou nela permanecer” (XAVIER; SZYMANSKI, 2015, p.75).

De um modo geral e para fins didáticos, a sequência dos fenômenos que ocorrem numa conversação pode ser exposta da seguinte forma: a) as pessoas falam; b) as diferenças emergem; c) fica claro, então, que é necessário fazer escolhas. Estas podem ser orientadas para dois caminhos: 1) discussão controlada, que, caso as posições se acirrem, transforma-se em debate; 2) diálogo. O diálogo é diferente da discussão/debate que é uma forma de negociação: implica a exclusão das ideias “vencidas”. Ao negociar, os interlocutores trabalham no sentido de ganhar algo, embora nesse esforço possam ter de ceder um pouco daquilo que pretendiam ganhar. Depois de uma discussão/debate há uma conclusão — pelo menos é isso que se deseja. No diálogo não se visa concluir, chegar a um resultado único, nem nada equivalente. Tudo o que se quer é fazer emergir ideias e significados novos e compartilhá-los (MARIOTTI, 2001).

Inicialmente é através conversa, que ocorre a interação entre duas ou mais pessoas traz a tona a discussão ou debate, a fim de que as opiniões sejam ouvidas, mesmo que divergentes um do outro, pois cabe pessoa traz sua visão, através da conversa, o cidadão pode se abrir a uma nova ideia trazida pelo outro. E mais, quando há a concepção dialógica os cidadãos passam a estar interligados, visto que existe uma experiência de reciprocidade real (XAVIER; SZYMANSKI, 2015).

Ainda que o tema diálogo não se resume a estes apontamentos pretéritos, mesmo assim é possível inferir a partir dos pressupostos e dos objetivos do diálogo, que o modelo da organização do Estado brasileiro apresenta características que dificultam, quando não impedem, o diálogo institucional entre suas instituições, destacando-se: a) a concepção do modelo de Estado e por decorrência da Administração Pública, pressupõe suas organizações descentralizadas e hierarquizadas com base nas competências; b), os órgãos de controle têm postura “policialesca” e atitude de “presunção de culpa”, ou seja, sua atuação está direcionada para identificar irregularidades e não para promover seu saneamento ou encontrar soluções que atendam à legislação em conjunto (OLIVIERI, 2016, p. 23); e, c), a supremacia judicial e a “última palavra” do Poder Judiciário, representando uma espécie de quebra do monopólio do judicial.

Nos últimos anos o termo “diálogo” faz-se reiteradamente onipresente dentro da teoria constitucional. Usualmente, é usado apenas para descrever a natureza das interações entre tribunais e os ramos políticos do governo na área de decisões constitucionais, especialmente no que diz respeito à interpretação dos direitos constitucionais. As teorias do diálogo enfatizam que

o judiciário não deveria ter o monopólio sobre a interpretação constitucional. Pelo contrário, ao exercer o poder de revisão judicial, os juízes se envolvem em um processo interativo, interligado e dialético conversação cerca de significado constitucional. Em suma, as decisões constitucionais são ou idealmente deveriam ser produzidas por meio de um processo de elaboração entre o judiciário e outros atores constitucionais (BATEUP,2006).

as teorias dialógicas partem da premissa de que, muitas vezes, a decisão judicial não será suficiente para a resolução de um conflito sobre direitos, sobretudo nos casos relativos à efetivação de direitos fundamentais, nos quais existem limitações que ultrapassam a seara da competência judicial, portanto, não pode a decisão judicial ser considerada o fim da linha dentro da jurisdição constitucional, principalmente quando se busca a máxima eficácia de direitos fundamentais. (MELO, 2016, p. 31-32).

Ademais, as referidas teorias reforçam o entendimento de que não existe espaço para poderes absolutos, tampouco para decisões jurídico-políticas irrefutáveis em um Estado Democrático de Direito, ou seja, deve prevalecer o princípio democrático em detrimento à manifestação autocrática de poder, seja de uma pessoa ou instituição. Considerando que o poder emana do povo, é legítimo “que os cidadãos exijam, tanto do Parlamento quanto da Suprema Corte, uma postura republicana de respeito mútuo e cooperação recíproca, sem que uma instância se arrogue como proprietária da verdadeira e última interpretação do sentido e do alcance das normas constitucionais” (BARBOSA; LIMA, 2018, p. 126).

A produção do sentido da Constituição deve ser entendida como uma tarefa colaborativa entre outros agentes políticos para além do Poder Judiciário. Nesse sentido, aposta a teoria do diálogo na agregação de conhecimentos advindos de diferentes fontes, atenuando a dificuldade contramajoritária, eis que os outros Poderes e o próprio povo seriam partícipes na construção do significado constitucional (CLÈVE; LORENZETTO, 2015).

as teorias dialógicas, em suas modalidades, flexibilizam a noção da supremacia do Judiciário, assumindo uma dimensão política das relações de cooperação que os modelos teóricos até então postos não enfrentavam. Esta revelação - da necessária dimensão política de que se reveste a decisão em matéria de judicial review - explicita responsabilidades, e evidencia que o mito da atuação neutra e a técnica do Judiciário não mais subsiste, o que parece consentâneo com a reivindicação desse mesmo poder de superar a velha cláusula de bloqueio da *political question*. (SILVA et. al, 2010, p. 106).

Da mesma forma que criticam a “palavra final” do Judiciário, as teorias dos diálogos não pretendem trazer uma “solução final”, pelo contrário, reconhecem a complexidade e os limites de sua empreitada, buscando construir desenhos institucionais de maior interlocução, nos quais a responsabilidade pela interpretação constitucional é tarefa de diversos atores, aos quais solidariamente compete concretizar o texto fundamental.

Logo, faz parte do amadurecimento das democracias a tradução de desacordos profundos e irreconciliáveis em espaços adequados de deliberação, como meio de resguardar a própria democracia. Não se espera, com isso, que os diálogos conduzam necessariamente a um consenso ou que a parte que possui melhores razões venha efetivamente a prevalecer.

Há, afinal, uma série de fatores passionais que podem levar a formação de consensos e a tomada de decisões casuísticas para além dos bastiões da racionalidade. Aquilo que se combate são os “monólogos majoritários”, pois, em uma democracia, os desacordos irão surgir, mas, as instituições que permitem que as pessoas continuem a discordar devem permanecer. (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 196).

Em síntese, embora a referência à “diálogos institucionais” possa ser entendida como a existência de diversas instituições no âmbito estatal, a expressão privilegia especificamente a interação entre as Cortes Constitucionais e o Parlamento, principalmente em razão do debate acerca da legitimidade democrática da jurisdição constitucional restringir-se a essas duas vertentes do Poder.

O paradigma do Estado Democrático de Direito aponta na direção de uma necessária aproximação entre a Administração Pública e os órgãos de controle numa perspectiva democrática, o que clama por novas posturas diante de conceitos, como responsividade administrativa, transparência, *accountability*, entre outros, mas via relações dialógicas entre a esfera administrativa e os órgãos de controle. A rigor no contexto da relação entre Administração Pública e os órgãos de controle existem dois formatos de diálogo. Os diálogos internos no âmbito da Administração Pública e dos órgãos de controle e o diálogo externo entre a Administração Pública e os órgãos de controle. Ordinariamente o diálogo existente é mediado pelo binômio concordo-discordo, o que retira a capacidade ou a possibilidade de dizer algo de novo, o que na prática pode corresponder à negação da própria existência do diálogo (MARIOTTI, 2001).

Não existe uma interação colaborativa interinstitucional capaz de qualificar a decisão, dado que os participantes não estão em par de igualdade quanto à exteriorização da opinião, do contraditório com vistas à tomada de decisão racional entre participantes reconhecidos como iguais. O diálogo, por certo, não pode ser instrumento de acomodação de ilegalidades, mas de ampliar o debate mediado pela racionalidade com fundamento na Lei e no Direito. Quando os órgãos de controle atuam de forma direta, unilateral e autossuficiente, apenas concordam ou discordam, todavia não qualificam as decisões e, sobretudo, entram no processo evolutivo das tomadas de decisões dos órgãos de controle institucionalizados, compreendidos no âmbito do controle interno e externo. Diferentemente, se o controle fosse mediado por uma relação dialógica, bilateral ou multilateral entre os órgãos de controle, certamente haveria uma contribuição para qualificar o processo evolutivo das tomadas de decisões.

Salienta-se que o diálogo institucional é embasado por diferentes teorias e propostas de desenhos do diálogo institucional, mas a todas é comum o objetivo de relativizar a última palavra dada em matéria constitucional pelo Judiciário, seja fortalecendo o diálogo com as demais instituições, seja negando completa e abertamente a possibilidade da existência de uma “última palavra”. (OLIVEIRA; SANTOS, 2020). Trazendo essa lógica para o controle da Administração Pública, é possível a adoção de novas posturas a partir de relações dialógicas, cooperativas e construtivas, com vistas a decisões qualificadas que poderiam contribuir para tomadas de decisões qualificadas da Administração Pública.

A teoria dialógica afasta a competição ou conflito pela última palavra, porque é baseada no diálogo permanente e cooperativo entre instituições que, por meio de suas singulares expertises e contextos decisórios, são parceiros na busca do melhor significado constitucional. Assim, não haveria prioridade, hierarquia ou verticalidade entre as instituições lutando pelo monopólio decisório sobre direitos fundamentais (MENDES, 2011). Dessa forma, a teoria dialógica contribuiria para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, sem ficar preso à concepção engessada e hierarquizada, privilegiando uma instituição em detrimento de outras. Assim, o controle da Administração Pública na perspectiva dialógica, mediada pelas teorias do diálogo institucional, ensejaria uma aproximação entre os diversos órgãos com vistas à construção de consensos.

Portanto, a proposta do diálogo se inicia com a divisão das funções e atribuições de cada Poder, qualificando a comunicação entre os Poderes “na interpretação e aplicação da Constituição como se fosse o resultado de uma conversa, e não de uma disputa sobre quem tem a melhor interpretação ou a última palavra sobre ela” (GODOY, MACHADO FILHO, 2021, p. 120). Dessa forma, o diálogo institucional não possui apenas uma teoria para sua definição, todavia há algumas características indispensáveis para sua configuração. O primeiro atributo é o reequilíbrio entre os poderes para manter ou alcançar a legitimidade democrática. Em segundo, a revisão das decisões em contraponto ao ativismo judicial e garantir a efetivação de direitos fundamentais (SILVA, 2010).

Nesse sentido, o diálogo entre Poderes surgiu com a obra de Bickel em que as decisões e divergências das instituições deveriam possuir uma conversa contínua, permanente (MENDES, 2011; GODOY, MACHADO FILHO 2021). Além disso, a guarda da Constituição como atribuição do Supremo Tribunal Federal como última instância entendida pela interpretação e proteção ao texto constitucional não deve ser o escudo para afastar a possibilidade de diálogo institucional. O diálogo tem como objetivo que o aparelho estatal – compreendido por todos os órgãos, poderes e instituições – atuem em prol do idêntico fim, resultando em uma engrenagem contra a dilapidação dos direitos e garantias fundamentais.

É nesse sentido que a teoria dos diálogos institucionais surge como alternativa para a viabilização da democratização da hermenêutica constitucional, com a finalidade de descentralizar a interpretação constitucional, excluindo-a apenas do Poder Judiciário. Dessa forma, tenta-se desvincular da teoria da última palavra, sendo o diálogo uma via alternativa para essa questão, a fim de que se minimize o monopólio judicial e afaste-se a perspectiva do Poder Judiciário como poder juricêntrico. “Além das nuances e versões das diferentes teorias do diálogo, deve-se perceber o que elas têm em comum e como contrastam com teorias da última palavra” (MENDES, 2008, p. 98-99). No entanto, contemporaneamente observa-se que as teorias dialógicas ganham maior amplitude, pois esta forma de relação institucional entre poderes não é necessariamente exclusiva do Legislativo-Judiciário, podendo transitar entre os poderes, entre as casas legislativas, e também desses setores para a sociedade.

Dos órgãos de controle: características, atribuições e diálogos institucionais

A Administração Pública na perspectiva subjetiva compreende o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos e, na perspectiva objetiva, as atividades administrativas de sua competência com vistas à concretização dos direitos fundamentais. Ainda, a Administração Pública transcende ao Poder Executivo, haja vista que nos Poderes Legislativo e Judiciário também existe administração, notadamente a gestão dos recursos humanos e materiais que são instrumentais para a realização de suas atividades fins.

Nesse contexto cabe à Administração Pública municipal as atribuições definidas pela Constituição Federal, em especial as previstas no art. 30, além das previstas nas Constituições dos Estados da Federação. O art. 31 da Constituição Federal, preconiza que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. 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, pois é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Nesse sentido, pode-se dizer que a Administração Pública é um dos aparelhamentos do Estado, estruturada e organizada via órgãos, entidades e agentes administrativos, com vistas a executar atividades que visam a concretização dos direitos fundamentais, direta ou indiretamente, orientada por um conjunto de princípios e regras jurídicas que lhe dão legitimidade formal. Nesta noção está implícita a ideia da racionalidade legal idealizada por Max Weber, sintetizada na organização burocrática dado que esta possui uma relação intrínseca com o poder, que se expressa pela dominação, a qual para o autor é um fenômeno sociológico.

A burocracia moderna é instrumento do exercício de poder, cujos traços a distinguem das demais atividades estatais, que podem ser sintetizados da seguinte forma: as atividades atribuídas à estrutura governada burocraticamente possuem de forma especializada e estável e são tratadas como deveres oficiais; a autoridade ordenadora também é distribuída de forma estável e tem a sua atividade rigorosamente delimitada por regras, as quais são os seus instrumentos de ação e, por fim, o cumprimento dos deveres, assim como o exercício dos direitos é assegurado por um sistema de normas.

A concepção de poder na perspectiva sociológica weberiana significa “[...] toda possibilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1994, p. 33). A legitimidade dessa dominação fundamenta-se nas fontes de autoridade, que para Weber, são três: a que se encontra na racionalidade do Direito: regras e princípios, a chamada de dominação legal; a baseada na ideia de que a autoridade se legitima em virtude da tradição, e a que se baseia na veneração do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por ela revelada ou criada, é a chamada dominação carismática. (WEBER, 1994).

A legitimidade do exercício da função administrativa está diretamente vinculada ao atendimento ao interesse público, pois deve se orientar pelo binômio dever-poder, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais. Apesar das críticas à burocracia, na evolução dos modelos de Administração Pública, o certo é que os controles da Administração Pública incidem fortemente na observância do princípio da legalidade, formal e substancial. Assim, “[...] a administração pública somente alcança o patamar da legitimidade plena quanto aos seus meios ou meios de atuação, se, impulsionada pela lei, a esta consegue imprimir o selo dos outros quatro princípios. Operando, estes, como fatores de legitimação conjunta da própria lei, do Direito como um todo e da atividade administrativa em especial (BRITO, 2013. p. 1742).

Não por outra razão, ao exercitar suas funções, a Administração Pública Municipal sujeita-se a controles, os quais se bifurcam em controles interno e externo, cuja finalidade “[...] atém-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e, ao objetivar a edição e a realização do direito, conforma necessariamente o desenvolvimento e o exercitamento de suas ações à ordem jurídica” (CASTRO, 2006, p. 415). Nessa perspectiva os controles¹ interno e externo, estão inseridos na perspectiva estatal, o primeiro realizado pelo próprio órgão (Executivo, Legislativo ou Judiciário) e o controle externo realizado por um órgão não pertencente à Administração, baseado no Princípio da Legalidade da mesma forma que o controle judicial (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011). O controle interno tem como objetivo a análise e a correção de atos ou atividades já realizadas pela Administração Pública, visando a persecução do interesse público, através da atividade administrativa conforme as diretrizes do ordenamento jurídico (NOHARA, 2019).

Para José Afonso da Silva, quanto à forma, do controle orçamentário, distingue-se em: a natureza das pessoas controladas; a natureza dos fatos controlados; o momento do seu exercício; e, por fim, a natureza dos organismos controladores, ou seja, controle administrativo, controle judicial e o controle político. Quanto aos tipos, a Constituição reconhece: o controle de legalidade; de legitimidade; de economicidade, e, por fim, de resultados, de cumprimento de trabalho e de metas (SILVA, 2013).

As diretrizes e os limites do controle das contas do Município são atribuições da Câmara de Vereadores e estão delimitados pela Constituição Federal e, dessa forma, o controle tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois poderes, de sorte que o controle legislativo municipal tem caráter político e financeiro. Através do primeiro apreciará as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade. O segundo, disciplinado pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, compreende a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinando, em dispositivo final, que se aplicam, no que couber, também à organização e

¹ Avritzer e Filgueiras (2011), definem que no âmbito da sociedade, há o controle público não-estatal, o qual se desenvolve a partir do princípio da publicidade, para além da transparência na prestação de contas, ou seja, desenvolvendo e propiciando a participação dos cidadãos nas decisões dos gestores públicos.

fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

Portanto, compete à Câmara Municipal fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, abrangendo atos administrativos, de gestão e a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios, onde houver. Para exercer essa fiscalização, a Câmara pode utilizar instrumentos, como a convocação de autoridades municipais para prestar informações, realização de Audiências Públicas e aprovação de requerimentos de informações, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para investigar fatos determinados ou denúncias, dentro de um prazo certo.

Os Tribunais de Contas possuem *status* constitucional como órgãos autônomos de controle contábil, financeiro e orçamentário, conforme artigo 71, *caput*, da Constituição Federal, cujas sanções estão compreendidas no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, pressupondo que estas “[...] Instituições de Controle Externo exercem função administrativa singular de controle de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput* CF)” (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 97). Nesse contexto, esclarece-se que os Tribunais de Contas não possuem conexão hierárquica com os Poderes Legislativos, dado que têm autonomia administrativa e financeira e exercem suas funções próprias e típicas, constitucionalmente previstas e delimitadas, afastando dos Parlamentos a possibilidade de modificação de suas competências ou deliberações (MADEIRA, 2010).

Ressalta-se que a Constituição Federal elencou no art. 74 a finalidade do controle interno que é o de realizar a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; da avaliação dos 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; controlar as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988). Seguindo a simetria do texto constitucional, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul reproduz em seu art. 70 a competência do Poder Legislativo para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, sendo que o tal Poder possui o auxílio do Tribunal de Contas. A principal atribuição do Tribunal de Contas é a emissão de parecer prévio² sobre as contas dos Prefeitos que devem ser prestadas anualmente (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

2 Lenza (2019) traz o julgamento do Supremo Tribunal Federal que em 2016 decidiu no Recurso Extraordinário n.º 729.744 que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer se a Câmara de Vereadores decidir em julgamento por dois terços dos seus membros. Dessa forma, apesar do parecer ser por desvinculado a sua apresentação é indispensável. “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo” (RE 729.744, Pleno, j. 10.08.2016). É importante destacar também que apesar do parecer emitido pelo Tribunal de Contas ser caracterizado por opinativo, sua elaboração é indispensável.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) é um Órgão de Poder com autonomia constitucional, encarregado de fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos pelos gestores municipais e estaduais. Além dos aspectos legais, contábeis e orçamentários da gestão pública via auditorias de conformidade, controla também a qualidade do gasto público por meio de auditorias operacionais.

O TCE-RS fiscaliza, no âmbito estadual, o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública, entre outros, não estando subordinado a qualquer desses Poderes ou Órgãos. A jurisdição administrativa do TCE-RS abarca todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município.

Nessa linha, o TCE-RS possui autonomia constitucional, órgão responsável pela fiscalização da gestão dos recursos públicos do Município e do Estado. Como destacado pela Constituição Federal, além do controle financeiro, orçamentário, legal e contábil, o Tribunal de Contas pode também realizar auditorias operacionais, as quais buscam através da coleta e análise de informações, aferir o desempenho da gestão governamental, a fim de embasar as ferramentas de responsabilização pelos atos e aperfeiçoar a gestão pública. O ciclo da auditoria operacional possui cinco fases e inicia pela seleção, planejamento, execução, análise, elaboração de relatório, comentário do gestor, apreciação pela Corte, divulgação e por fim, monitoramento.

Para concretizar o controle contábil e financeiro, o Tribunal de Contas recebe regularmente uma parte da documentação contábil e outros demonstrativos referentes à atuação das unidades sujeitas a sua jurisdição, que são avaliados quanto à prestação de contas. Estas são estudadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, sendo posteriormente julgadas como: regulares; regulares com ressalvas ou irregulares. Por fim, ao Poder controlado, cabe adotar as providências determinadas pelo Tribunal de Contas, podendo, se delas discordar, recorrer ao controle jurisdicional, cujo procedimento não exige a autoridade controlada do cumprimento das determinações oriundas da ação desta Corte, enquanto não houver decisão do Poder Judiciário, prestador de jurisdição sobre o caso.

A Constituição brasileira adotou o sistema administrativo inglês, por força do qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional sintetizado no poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que proíbe a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (MELLO, 2014). Por isso é considerado inafastável a atuação do Judiciário na aplicação do direito no caso regulatório concreto é capital para a estrita observância da segurança jurídica dos atos da Administração Pública e proteção do cidadão, mesmo considerando as atuais limitações que este Poder encontra para a revisão da mecânica estatal regulatória administrativa (FRANÇA, 2017).

Por fim, o Ministério Público, de acordo com o artigo 127, da Constituição Federal, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse contexto, cabe a ele, dentre outras, a função institucional de promover o inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, consoante dispõe o artigo 129, igualmente da Constituição Federal. Compete, também, ao Ministério Público a defesa dos direitos difusos decorrentes da ordem urbanística via ação civil pública.

Atuará, também, na defesa da moralidade pública, havendo indícios de ato de improbidade, cabe ao Ministério Público tomar as providências necessárias. Nesse caso, consoante o artigo 22, da Lei n.º 8.429/92, agir de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial. Atuará como assistente, nos termos do parágrafo 4º, do artigo 6º, da Lei da Ação Popular, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

Demonstração de inexistência/deficiência de diálogo entre órgãos de controle no âmbito das administrações públicas municipais

Para efeitos de demonstração da inexistência ou deficiência de diálogo institucional entre os órgãos de controle dos atos de Administrações Públicas municipais, realizou-se pesquisa no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no campo jurisprudência onde foram inseridas as seguintes palavras: “Tribunal de Contas” “Ministério Público” e “improbidade”. Apelação Cível nº 70068474360 da Comarca de Jaguarão; Apelação Cível nº 70078855368 da Comarca de Bagé; Agravo de Instrumento no processo n.º 70062225008 da Comarca de Lagoa Vermelha; Apelação Cível nº 70063673222 da Comarca de Triunfo e Apelação Cível nº 70051052199 da Comarca de São José do Ouro.

No Acórdão do julgado pela Vigésima Primeira Câmara Cível, Apelação Cível Nº 70051052199, Comarca de São José do Ouro, ano de 2013, consta, em síntese que a responsabilização político-administrativa do Prefeito, se e quando rejeitadas as contas anuais e constatada lesão ao Erário Municipal, é ato privativo da Câmara Municipal, dado que os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo; sua atividade é meramente fiscalizadora. Por isso, não vinculam, inibem ou diminuem a atuação do Poder Judiciário, sendo por este passíveis de revisão máxime em homenagem ao princípio da proteção judiciária. Logo, para imputar despesa realizada não basta a prova da ilegalidade; necessário saber reprovável, permeada de dolo ou culpa.

A apelação se deu pelo fato de o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, apreciando as contas anuais referentes ao exercício de 2000, imputou ao Apelante débito de R\$ 24.998,22 (vinte e quatro mil novecentos e noventa e oito reais e vinte e dois centavos), por ter, como Prefeito Municipal de BARRACÃO, realizado as despesas ao desamparo legal (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2013, p. 3).

Em entendimento unânime, os Desembargadores da Vigésima Primeira Câmara Cível deram provimento ao Recurso com fundamento no art. 71, I, da Carta Federal – extensível aos Estados – membros por força do art. 75 – sob o argumento de que na hipótese específica de exame das contas anuais do Chefe do Executivo, o Tribunal de Contas emite pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, consubstanciado em parecer prévio, destinado a subsidiar o exercício das atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo e, dessa forma, essa manifestação é meramente opinativa por isso não vincula a instituição parlamentar quanto ao desempenho de sua competência decisória.

Assim, como o Tribunal de Contas não julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal, apenas emite parecer prévio, mero pronunciamento opinativo, submetido ao crivo da Câmara de Vereadores, não pode o Tribunal de Contas imputar multa ou débito por eventual perda, e expedir Certidão com eficácia de título executivo. Essa decisão, a despeito de ser no ano de 2013, cujo entendimento pode ter se alterado no âmbito do Tribunal de Conas, denota entendimentos divergentes acarretados pela falta de diálogo institucional numa perspectiva dialogada e concertada.

Em outro julgamento da Comarca de Triunfo, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça divergiu sobre o entendimento das parcelas recebidas pelos funcionários da Câmara de Vereadores denota a ausência de diálogo entre os órgãos o Ministério Público, Tribunal de Contas e o Poder Judiciário. Os réus da ação, ambos Presidentes do Legislativo, para o Tribunal de Justiça, não tinham conhecimento acerca da irregularidade das verbas recebidas, pois havia o parecer da legalidade pela Procuradoria da Câmara. Nesse contexto, o Tribunal de Contas apontou as irregularidades, as quais foram objeto da Ação Civil Pública. De acordo com a ementa do Acórdão

o descumprimento ao princípio da legalidade, por si só, não caracteriza ato ímprobo, havendo a necessidade de que o agente tenha agido com dolo, visando a prática do ato lesivo ao ente público, ou ao menos culpa grave, sob pena de o ato ser ilegal, mas não ímprobo, pois a lei visa punir o administrador desonesto e não o inapto (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 16).

A decisão baseia-se no argumento de que

a falta de ciência dos prévia da irregularidade nos pagamentos e, apesar disso, continuaram a efetuar os pagamentos em desconformidade com a norma local, fato imputado na inicial como ensejador da demanda, circunstância que, se devidamente comprovada, caracterizaria ato de improbidade administrativa, sendo irrelevante que tenha ocorrido alguma referência verbal nas inspeções, fato igualmente indemonstrado porque é cediço

que tal forma de comunicação não encontra amparo na área do Direito Administrativo, que exige forma expressa, no caso, repito, inexistente (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 35).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça proferiu acórdãos: o primeiro julgado em 2016, oriundo da Comarca de Jaguarão e o segundo em 2019 da Comarca de Bagé e ambos evidenciaram que as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas apontaram irregularidades acerca do prejuízo ao erário, entretanto não examinaram o elemento subjetivo (dolo ou culpa) que é imprescindível para configuração de ato de improbidade administrativa (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2019). No julgamento da Apelação Cível Nº 70068474360 pela Terceira Câmara Cível, Comarca de Jaguarão no ano de 2020, de forma unânime deu provimento aos recursos, julgando improcedente a apelação do Ministério Público, justificando que a par da discussão acerca da legalidade da inexigibilidade da licitação, conforme indicação do Tribunal de Contas do Estado – acompanhamento de gestão nº 02/06 -, para fins da renovação das licenças de uso de *softwares*, e dos serviços de assistência técnica, a falta da prova da culpa ou dolo - art. 10, VIII, da Lei Federal nº 8.429/92 -, [...] a inibir a presunção de eventual imprudência, negligência ou imperícia; ou mesmo a intenção consciente e deliberada de atentado contra os princípios da administração pública – Art. 11, *caput* e I, da LIA. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 50).

Logo, o entendimento do Tribunal de Justiça acerca da comprovação de ato de improbidade administrativa requer a comprovação de culpa ou dolo. Nesse contexto, um dos efeitos da ausência ou deficiência do diálogo institucional baseado na cooperação resulta em um giro da máquina pública desnecessário. Em que pese seja competência do Tribunal de Contas apontar as irregularidades e ao Ministério Público recebendo as informações e submeter ao Poder Judiciário, para eventual, condenação dos agentes públicos envolvidos, a comunicação entre eles evitaria um giro desnecessário com a finalidade constante de conformação de entendimentos.

A necessidade de uma atuação em conjunto, cada qual obedecendo às suas competências evitaria a divergência demonstrada nas decisões acima. O diálogo torna-se um inviável quando os órgãos disputam os casos como em um jogo, resultando em na perspectiva apenas o Poder Judiciário tem capacidade de encontrar a resposta correta.

Por fim, outra decisão do Tribunal de Justiça que merece destaque ocorreu no julgamento do Agravo de Instrumento no processo n.º 70062225008 da Comarca de Lagoa Vermelha, julgado em 2014. O Ministério Público ajuizou ação anulatória de procedimento licitatório Carta-Convite, bem como do Concurso público dele decorrente, aberto por força de Edital, contra o Município de Lagoa Vermelha. Segundo o demandante, haveria irregularidades no certame, com apenas duas empresas concorrendo e uma delas restando inabilitada por apresentar atestados de capacidade técnica em número inferior ao estimado pela Administração (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014).

O Ministério Público baseou a fundamentação da Ação Anulatória na Súmula n.º 248 do Tribunal de Contas da União, por força da qual é necessária a repetição do ato, na

modalidade convite, quando se obtém o número mínimo legal de três propostas aptas à seleção. O Tribunal de Justiça, por sua vez, entendeu de forma diversa, alegando que a inexistência ou o não comparecimento de três interessados não pode ser a causa da invalidação da licitação, tendo em vista que a não aceitação dos interessados não é razão para invalidação do certame e consequente prejuízo à Administração Pública (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014).

Mais uma vez, infere-se *in casu* deficiência na construção de decisões dialógicas. Ao invés do controle da Administração Pública ser construído de forma concertada, baseada na consensualidade, prevalece a teoria da última palavra proferida pelo Poder Judiciário na perspectiva do controle da legalidade. Ainda que a análise teve por objeto poucas decisões, denota-se que contexto, que o diálogo institucional como método cooperativo entre os órgãos de controle, ainda requer uma longa caminhada para ajustes.

Considerações finais

Retorna-se ao objetivo geral do artigo que é a análise dos aspectos conceituais do diálogo institucional, no estado democrático de direito, com fundamento em atividades multilaterais, a fim de realizar a cooperação entre os órgãos e poderes numa busca de aperfeiçoamento das decisões dos órgãos de controle da Administração Pública. A teoria dialógica busca ultrapassar o poder da última palavra do Poder Judiciário para que os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas, em relação à fiscalização dos atos da Administração Pública possam se desenvolver a partir de um consenso.

Nesse sentido, o primeiro capítulo versou a respeito da conceituação de diálogo em que se utiliza de uma metodologia de conversação, troca de informações que visam a evolução, ampliação e o aperfeiçoamento da comunicação. O que se busca com o diálogo é desvincular da teoria da última palavra, desvinculando o Poder Judiciário do monopólio judicial. A ideia nasce com a troca mútua e compartilhamento entre os órgãos de controle para que as decisões sejam harmoniosas na melhora constante dos atos.

No segundo capítulo, se discorre sobre a administração que se encontra nos três poderes, pois cada um em sua seara tem a função de administrar. Contudo, o foco do artigo é o controle externo. Aqui o Poder Legislativo auxiliado do Tribunal de Contas, esse com autonomia constitucional, possui a competência de fiscalizar os recursos públicos, em âmbito estadual, o TCE cuida dos examinar os recursos das Administrações Públicas Municipais e do Estado, nos aspectos legais, contábeis e orçamentários.

Por fim, chega-se ao terceiro capítulo, analisou-se seis decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça entre os anos de 2004 a 2019. A procura das decisões ocorreu no sítio do Tribunal de Justiça com as palavras “Tribunal de Contas” “Ministério Público” e “improbidade”. Nelas todas há uma deficiência ou em alguns casos uma inexistência de diálogo na tríade Administração Pública - Tribunal de Contas - Tribunal de Justiça. O diálogo que se busca é

um compartilhamento de decisões que visem a correção dos atos e numa premissa maior e mais distante que o ato administrativo *lato sensu* seja realizado em conformidade com a Lei e entendimentos já consolidados.

Em todos os julgamentos analisados não se encontra, ainda que minimamente, a possibilidade circulação dos conceitos e significados sobre temas de direito administrativo. O que fica patente é a aplicação da teoria última palavra, o Poder Judiciário revertendo decisões desfavoráveis ao Gestor Público, Secretários Municipais ou Servidores Públicos, na época dos fatos. Os interlocutores não possuem uma visão compartilhada de atos os fatos, em que se abre a possibilidade de exporem seus entendimentos, mas visam somente a decisão final como espécie de finalização do ato/fato.

Em resposta ao problema de pesquisa se existe diálogo institucional consolidado entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Poder Judiciário Estadual acerca do controle externo da Administração Pública municipal, a resposta é negativa, ou seja, não se encontrou nas decisões uma perspectiva de ação compartilhada na produção dos atos e decisões, pois inexistente uma troca de ideias com vistas à construção de um sistema de controle cooperativo baseado no diálogo.

Referências

- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55825.
- BATEUP, Christine. The Dialogic promise: assessing the normative potential of theories constitutional dialogue. *Brooklin Law Review* v. 71, p. 1109-1180, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 de out. 2022.
- BRITO, Carlos Ayres. Comentário ao artigo 37. In: CANOTILHO, J. J.Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Controle jurisdicional da Administração Pública: Algumas ideias. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 50 Número 199 jul./set. 2013.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6.ed. ver. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>

FRANÇA, Phillip Gil. *Controle do ato administrativo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/13/edicao-1/controlado-ato-administrativo>.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. *RIL*, Brasília a. 59 n. 233 p. 117-133 jan./mar. 2022.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2019.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública*. Tomo I, 11 ed. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARIOTTI, Humberto. *Diálogo: um método de reflexão conjunta e observação compartilhada da experiência*. Thot, São Paulo, SP, n. 76, p. 6-22, out. 2001.

MELO, Adryssa Diniz Ferreira de. *Diálogo Institucional: realidade ou utopia? Uma abordagem conceitual e prática das Teorias Diálogicas no âmbito da Jurisdição Constitucional*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Constitucional) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/41222/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Adryssa.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de Poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva: Ed. FGV, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, Jadson Correia de; SANTOS, Natanael Lima. Os diálogos institucionais na ordem constitucional brasileira. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo – Vol. 14, Nº 3, ago./dez. 2020.

OLIVIERI, Cecília. A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. *Texto para*

discussão. v. no 2016, n. 2252, p. 1-46, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7322/1/td_2252.pdf. Acesso em: 07 nov. 2022.

SILVA, Cecília de Almeida, et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37.ed. rev., São Paulo: Malheiros, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 25.943*. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Divulgado em 02 mar. 2010. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619862>. Acesso em 25 out. 2022

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL *Agravo de Instrumento no Processo n.º 70062225008 da Comarca de Lagoa Vermelha*. Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgado em 27 nov. 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apelação Cível no Processo n.º 70063673222 da Comarca de Triunfo*. Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgado em 25 mar. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apelação Cível no Processo n.º 70051052199 da Comarca de São José do Ouro*. Desembargador Relator Genaro José Baroni Borges. Julgado em 21 ago. 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apelação Cível no Processo n.º 70068474360 da Comarca de Jaguarão*. Desembargador Relator Eduardo Delgado. Julgado em 10 dez. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apelação Cível no Processo n.º 70078855368 da Comarca de Bagé*. Desembargadora Relatora Laura Louzada Jaccottet. Julgado em 30 jan. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 03 de outubro de 1989*. Disponível em http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em 18 de out. 2022.

XAVIER, Rosineide Barbosa. SZYMANSKI, Heloisa. Compreensão de diálogo em um processo de construção coletiva do projeto político-pedagógico. *Revista brasileira de Estudos pedagógicos* (online), Brasília, v. 96, n. 242, p. 61-78, jan./abr. 2015.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn, 3ª edição. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.