

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
TAISE LAURA DA SILVA

**ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE ENTRE OS PROCESSOS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS E AS NORMAS DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE CONTROLE E
FISCALIZAÇÃO**

Florianópolis - SC

2012

TAISE LAURA DA SILVA

**ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE ENTRE OS PROCESSOS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS E AS NORMAS DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE CONTROLE E
FISCALIZAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina, como requisito para
a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Luiz Henrique Urquhart
Cademartori.

Florianópolis - SC

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada “Análise da compatibilidade entre os processos dos tribunais de contas e as normas da lei de responsabilidade fiscal sobre controle e fiscalização”, elaborada pela acadêmica Taise Laura da Silva e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo relacionados, obteve aprovação com nota ____ (____), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, por meio da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 13 de dezembro de 2012.

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Mestrando Felipe Boselli

Doutoranda Leilane Serratine Grubba

Prof.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida e pelo intelecto.

Aos meus pais, pelo incentivo ao estudo e por acreditarem na minha capacidade.

À Ana, pela preocupação com minha carreira.

Ao Antônio, meu amor, que sempre me apoia e que se orgulha da minha vida estudantil/profissional.

Aos colegas do curso de Direito. À Crysthiane e Débora pela companhia nas primeiras fases e à Thayse pela companhia nas últimas fases.

Aos profissionais da área jurídica que me acompanharam durante o estágio.

RESUMO

O ordenamento jurídico brasileiro, através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e das leis infraconstitucionais, criou sistemas diversos para o controle da administração pública, estabelecendo a competência do Poder Legislativo para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente estatal. Para o exercício da função de controle a CRFB/88 instituiu um órgão específico, o Tribunal de Contas, com o objetivo de auxiliar o Poder Legislativo na árdua e importante tarefa de fiscalizar a utilização do dinheiro público. Dentre as várias atividades atribuídas pela CRFB/88 ao Tribunal de Contas estão: 1) a elaboração de parecer prévio dentro do processo de prestação/tomada de contas dos chefes do Executivo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; 2) o julgamento das contas dos demais administradores de dinheiros, bens e valores públicos. Esses processos, no entanto, foram complementados e/ou alterados pelas disposições contidas nos artigos 56 a 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Os artigos citados trazem normas de controle e fiscalização a serem aplicadas pela Administração Pública na relação com o Tribunal de Contas a que esteja submetido. Esses artigos, no entanto, têm sua constitucionalidade discutida por inúmeros motivos, como a emissão de parecer prévio e consequente encaminhamento para apreciação pelo Poder Legislativo de outras contas além das do chefe do Executivo, como as contas do Poder Legislativo, Judiciário e do Ministério Público. O estudo utilizou o método dedutivo, com apresentação de conceitos e argumentos de estudiosos da área. No primeiro capítulo, houve a preocupação de se verificar a doutrina administrativista mais genérica acerca do processo administrativo e do controle da administração pública. Num segundo momento, a necessidade de analisar a atividade dos Tribunais de Contas com o aprofundamento do estudo dos processos pontuados. E, finalmente, a contraposição dos artigos relativos ao controle e fiscalização na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF com os processos dos Tribunais de Contas, através da qual foi possível identificar posicionamentos divergentes e concluir pela coerência parcial entre os dispositivos da LRF e as competências dos Tribunais de Contas determinadas no artigo 71 da CRFB/88.

Palavras-chave: Controle Externo; Tribunal de Contas; Lei de Responsabilidade Fiscal; Controle; Fiscalização.

ABSTRACT

The Brazilian legal system, through the Brazilian Constitution of 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88) and the laws infra, had created several systems for the control of Public Administration. It established the jurisdiction of the Legislative Branch for the accounting, financial, budgetary, operational and property of the government entity. The CRFB/88 instituted the Court of Accounts of the Union (Tribunal de Contas da União - TCU), in order to assist the Legislative Branch on the arduous and important task of exercise external audit over the Executive Branch and to monitor the use of public money. Among the various activities of the TCU are: 1) development of prior opinion in the process of providing/rendering accountability by executive chiefs of the Union, States, Federal District and municipalities; 2) judgment of the accounts of the other administrators of public's money, property and values. These processes, however, were supplemented and/or amended by the provisions established in Articles 56 to 59 of the Federal Complementary Law n. ° 101/2000, the Fiscal Responsibility Law (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), which establishes standards procedures for public finance accountability in fiscal management. The articles 56 an 59 bring standards procedures of control and supervision to be applied by the Public Administration to the TCU. These articles, however, have its constitutionality discussed for many reasons, such as issuing prior notice and subsequent referral for consideration by the Legislative Branch of other accounts in addition to the executive chief, as the accounts of the Legislature, Judiciary and Public Prosecution. This study used the deductive method, presenting concepts and arguments of scholars in this filed. In the first chapter, there is a concerning with verifying the administrative doctrine more generally about the process and the control of public administration. Secondly, it is showed the need to analyze the activity of the TCU with a deeper study of the processes. And finally, it is discussed the contrast of articles relating to the control and supervision in the LRF with the processes of the TCU, through which it was possible to identify divergent positions and conclude that there is a partial coherence between the devices and the skills of LRF and TCU, as determined in Article 71 of CRFB/88.

Key-words: External Audit; Court of Accounts; Fiscal Responsibility Law; Accountability.

LISTA DE SIGLAS

CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TCESC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1.. PROCESSO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO ..	11
1.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO	11
1.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.. TRIBUNAL DE CONTAS E MEIOS DE CONTROLE	29
2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS	29
2.2 FUNÇÕES/COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	33
2.2.1 Emissão de parecer prévio	36
2.2.2 Julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	37
2.2.3 Apreciação para fins de registro da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria, reforma e pensões	38
2.2.4 Realização de inspeções e auditorias.....	39
2.2.5 Fiscalização de recursos repassados para outras entidades estatais mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere	41
2.2.6 Aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades	42
2.2.7 Sustação de atos e contratos.....	43
2.2.8 Prestação de informações ao Poder Legislativo	44
2.2.9 Apuração de denúncia e fontes de informação	44
2.3 PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	45
2.3.1 Prestação e tomada de contas.....	49
2.3.2 Apreciação das contas do Presidente da República.....	55
2.3.3 Fiscalização.....	55
2.3.4 Apreciação de atos sujeitos a registro.....	57
3.. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	59

3.1 A “NOVA” LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	59
3.2 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NA LRF E PROCESSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	64
CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	77

INTRODUÇÃO

Os administradores públicos, representantes do povo, têm a missão de aplicar os recursos conforme o estipulado em lei e em obediência ao princípio maior da supremacia do interesse público. Nessa atividade, não poderão se valer do seu acesso aos recursos para atender a interesses particulares. Há a preocupação de fazer com que o administrador público direcione os recursos de forma eficiente e de acordo com a vontade pública manifestada nas leis orçamentárias.

Para o controle e fiscalização da atividade administrativa pública, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 previu meios de fiscalização contábil, financeira e orçamentária pela via do controle externo e controle interno.

O controle interno é aquele exercido pelo sistema interno de cada poder. Já o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas competente, através da apreciação das contas dos chefes do Executivo, do julgamento das contas dos demais administradores de dinheiros públicos, da realização de auditorias e inspeções, dos registros dos atos de admissão e aposentadoria dos servidores, etc..

No ano 2000 foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei Complementar 101/2000, que dispôs sobre finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, então, complementos e/ou inovações à atividade de controle e fiscalização dos administradores públicos.

O presente trabalho monográfico tem o objetivo de pontuar as complementações e/ou inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal relativamente às atividades de controle e fiscalização públicas dos Tribunais de Contas.

O método científico utilizado nesse trabalho será o dedutivo, com análise da doutrina específica sobre os temas abordados, bem como a análise atenta da legislação envolvida, desde a Constituição da República Federativa do Brasil até regimentos internos de Tribunais de Contas.

O trabalho está baseado nas atividades definidas na Constituição Federal para o Tribunal de Contas e nas inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne ao controle e fiscalização por ela regulamentados.

No primeiro capítulo, será analisada a teoria geral do processo administrativo, com a delimitação dos princípios reguladores deste tipo de processo, as etapas, conceituação, diferenciações, classificações, tudo com base em nomes notáveis da área. Será apresentado sob o ponto de vista de diversos autores a conceituação de processo administrativo, o porquê da utilização do termo em detrimento do termo procedimento, os princípios que delimitam e regulam os processos administrativos, os tipos e as etapas do processo administrativo genérico. Ainda no capítulo primeiro, será feito estudo sobre a atividade de controle da administração pública, com a especificação das formas em que o controle é realizado no Brasil, suas classificações e fundamentação constitucional.

No segundo capítulo, o trabalho se aprofundará na análise dos Tribunais de Contas, considerando sua origem histórica e política, seu enquadramento no sistema político/jurídico brasileiro e suas funções e competências constitucionais. O estudo tratará dos processos administrativos praticados pelos Tribunais de Contas, com sua fundamentação constitucional e regimental. Nesse momento, também serão apresentados os aspectos mais relevantes de cada processo específico, sem aprofundamento em especificidades exorbitantes constantes em resoluções internas dos Tribunais de Contas.

Após, no terceiro capítulo, desenvolver-se-á o tema principal do trabalho, com a apresentação da Lei de Responsabilidade Fiscal e, especificamente, dos seus artigos que tratam da atividade de controle e fiscalização das finanças públicas, correlacionando os ditos artigos com os processos constitucionalmente previstos para esse fim.

Ao final, o estudo tem por objetivo demonstrar que há compatibilidade parcial entre os artigos relativos ao controle e fiscalização das finanças públicas estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal e os processos administrativos dos Tribunais de Contas previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

1 PROCESSO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

1.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Há, na doutrina administrativista brasileira, discussão sobre a existência de processualidade dentro das atividades administrativas. Tal questionamento deu origem a três correntes acerca da relação processo/procedimento: 1) processo e procedimento como sinônimos; 2) processo e procedimento como institutos distintos; e, 3) relação de ambos os institutos, na qual o processo é formado por uma série de procedimentos.

Para Medauar (2008, p. 17), os processos existiram, num primeiro momento, no âmbito jurisdicional e tal precedência “levou ao enraizamento da ideia de processo monopolizada na função jurisdicional”. No entanto, a autora argumenta que esta vinculação não é única, sendo possível a existência de processos no âmbito executivo e legislativo.

Há alguns motivos que dificultam a percepção processual no âmbito administrativo, como a precedência histórica do termo na área judicial, a força da construção processual ligada a jurisdição e a ideia veiculada por muito tempo de que a atividade administrativa é quase totalmente livre. Além disso, a autora destaca que predominou, por muito tempo, a preocupação com o termo final ou ato administrativo que dá fim ao processo de mesma natureza, separando-o dos atos que o sucederam e que formaram o processo administrativo (MEDAUAR, 2008).

Ainda, para corroborar o entendimento de que existe processo na esfera administrativa, Brüning (2007) lembra que a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 trouxe, no artigo 5º, LV, o direito do contraditório e da ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo. Brüning (2007) ressalta que a doutrina admite o uso do termo *jurisdição administrativa*.

Para melhor justificar a utilização do termo *processo* na área administrativa, a doutrina estabelece diferenciação entre os termos *processo* e *procedimento* administrativo. Para Di Pietro (2007, p.578), o *procedimento* é “o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos”, e é equivalente a rito ou forma de proceder. Já o *processo* é instrumento indispensável

para o exercício da função administrativa, é tudo o que a administração faz, qualquer ato, e, necessariamente, é precedido de um série de outros atos, o que forma o processo. Moreira (2010), que também destaca a diferenciação, acredita ser o termo *processo* aquele que melhor representa a sequência lógica de atos.

Cretella Júnior (1997, p. 565) afirma que “*processo* designa entidade que, em natureza, ontologicamente, nada difere da que se designa por *procedimento*”. Apenas delimita que *processo* é conjunto de todos os atos e *procedimento* é cada um dos atos integrantes do todo. Também Bandeira de Mello (2001, p. 432) utiliza os termos *processo* e *procedimento administrativos* como sinônimos, definindo-os como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.

A teoria que determina os atos/procedimentos administrativos como fases do processo parece ser a mais convincente e melhor aceita pela doutrina. Nesse sentido, é a teoria que se adota neste trabalho monográfico.

A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, adotou a expressão *processo administrativo*.

Sobre a conceituação do instituto do processo administrativo, Moreira (2010, p.38) define-o como “uma sequência de atos (autônomos ou conjugados com fatos) que podem ter existência e efeitos específicos, desenvolvida numa sucessão lógica preestabelecida com vistas a determinado fim”.

Na conceituação de Sabino Álvarez-Gendin citado por Cretella Júnior (1997) o processo administrativo pode ser definido em dois sentidos: lato, onde o processo administrativo é compreendido como os trâmites e formalidades exigidos para a edição de um ato administrativo; restrito, sendo então definido como o conjunto de reclamações do particular ante a Administração por lesão de direito ou interesses do particular.

Brüning (2007, p. 61) define processo administrativo como “uma sequência ordenada e progressiva de atos destinada a solucionar uma controvérsia administrativa”. O autor destaca que o Direito Processual Administrativo é disciplina autônoma, com objeto próprio, inconfundível e específico, que detém peculiaridades como a gratuidade da demanda, a qualidade das partes e a inexistência de coisa julgada.

O processo é definido por Meirelles (2004, p. 658) como o “conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo”, diferindo da ideia de procedimento, que é entendida pelo autor como o modo de realização do processo, o rito processual.

Assim, considerando que o processo administrativo é definido como sucessão de atos coordenados, confirma-se a teoria de que o processo é instituto formado por uma série de procedimentos.

O processo administrativo, como ramo do direito, tem estabelecido para si princípios fundamentais que devem ser constantemente observados. De acordo com Meirelles (2004), o processo administrativo nos Estados de Direito está pautado pelos princípios da legalidade objetiva, da oficialidade ou impulsão, informalismo, verdade material e garantia de defesa. A legalidade objetiva, como princípio, exige que o processo administrativo seja instaurado com base na lei e para preservação da lei. A oficialidade ou impulsão atribui à administração pública a função de dar movimento ao processo. O princípio do informalismo leva o processo administrativo a evitar formas rígidas e ritos sacramentais. A busca da verdade material permite aos litigantes em processo administrativo que se utilizem de provas, desde que lícitas, podendo essas serem apresentadas até o momento do julgamento final ou, até mesmo, em caso de prova nova, após o julgamento. Por fim, o princípio da garantia de defesa advém da obrigatoriedade do contraditório e da ampla defesa, ou seja, que o processo administrativo decorra do devido processo legal.

A doutrinadora Di Pietro (2007) acrescenta outros princípios ao rol apresentado por Meirelles (2004). Além de indicar como princípios os da oficialidade e da ampla defesa e do contraditório (garantia de defesa), acrescenta os seguintes: obediência à forma e aos procedimentos, gratuidade, publicidade, atipicidade, pluralidade de instâncias, economia processual e participação popular. No princípio da obediência a forma, a autora ressalta que o processo deve ser minimamente formal, devendo, portanto, ser escrito e conter documentos. Sobre a publicidade, discorre que a atividade da administração, por ser pública, deve ser aberta aos interessados. Relativamente a gratuidade, a autora afirma que, por uma das partes ser a administração pública, não se justifica a onerosidade, como ocorre no processo judicial. O princípio da atipicidade, contrário a tipicidade exigida no direito penal, revela que as infrações

administrativas não estão todas estipuladas/tipificadas, cabendo ao administrador, discricionariamente, enquadrar o ilícito como falta grave, procedimento irregular, ineficiência no serviço ou outro tipo de infração. A pluralidade de instâncias permite rever os atos praticados pela administração, caso sejam ilegais, inconvenientes ou inoportunos. Com o objetivo de fazer com que o processo seja minimamente célere e que seus atos sejam adequados e proporcionais ao seu fim, a autora destaca que se deve evitar formalismos excessivos, visando a economia processual. E, como último princípio dos processos administrativos apresentados por Di Pietro (2007), a participação popular deve ser garantida, assim como em todas as atividades da administração, pois é o povo o titular do poder.

O processo administrativo é atividade da administração pública e, como tal, está submetida aos seus princípios, os quais são determinados no artigo 37, *caput*, da CRFB/88: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

A Lei 9.784/99, lei que regula os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, ressalta que o processo administrativo deverá obedecer aos princípios da Administração Pública, conforme apresentado no artigo 2º, *caput*: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (BRASIL, 1999).

Bandeira de Mello (2001) apresenta como princípios do processo administrativo os seguintes: audiência do interessado; acessibilidade aos elementos do expediente; ampla instrução probatória; motivação; revisibilidade; representação e assessoramentos; lealdade e boa-fé; verdade material; oficialidade; gratuidade e informalismo.

O autor apresenta os princípios da audiência do interessado (contraditório), ampla instrução probatória (ampla defesa), verdade material, oficialidade, revisibilidade, gratuidade e informalismo, todos eles já expostos por Meirelles (2004) e Di Pietro (2007). No entanto, o autor inova ao especificar como princípios do processo administrativo: 1) a acessibilidade aos elementos do expediente, dando à parte a faculdade de examinar a documentação existente nos autos; 2) a motivação, chamando

atenção para que haja fundamento normativo quando da decisão administrativa; 3) representação e assessoramento, garantindo a possibilidade de que o administrado seja auxiliado por peritos e especialistas; 4) lealdade e boa-fé, para que no processo administrativo não sejam empregados meios ardilosos e que toda a atividade transcorra de maneira correta, sem deturpação.

Bandeira de Mello (2001) destaca os dispositivos constitucionais que dão base para alguns dos princípios apresentados. Para o autor, os princípios da ampla instrução probatória, da audiência do interessado e da revisibilidade estão estampados no artigo 5º, LV, da CRFB/88, que diz: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988). O princípio da acessibilidade aos elementos do expediente está fundado no direito de *habeas data*, previsto no artigo 5º, LXXII, bem como no artigo 5º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Em relação ao princípio da acessibilidade, importante destacar a lei federal de acesso à informação pública (Lei n.º 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011).

A professora Odete Medauar, no livro “A Processualidade no Direito Administrativo”, destaca que os princípios norteadores da Administração Pública e do Direito Administrativo também incidem sobre o processo administrativo. Nesse ínterim, Medauar (2008) estabelece como princípios do processo administrativo aqueles previstos no artigo 37, *caput*, da CRFB/88, quais sejam: 1) legalidade, princípio pelo qual a administração deve se sujeitar à lei e deve apenas realizar atos ou medidas permitidos ou ordenados por lei; 2) impessoalidade, pelo qual a administração não deve ser confundida com seu agente representante, com o objetivo de evitar ou dificultar a interferência de motivos subjetivos; 3) moralidade, que é a lisura e honestidade nos atos administrativos, buscando sempre o interesse público; 4) publicidade, tendência a publicidade ampla e transparente da administração; 5) eficiência, princípio que busca ação da administração para produzir resultado rápido e preciso, com a menor onerosidade possível.

A autora também identifica princípios que entende ser específicos dos processos administrativos e que formam um núcleo comum na maioria dos trabalhos doutrinários. São eles os princípios do contraditório, da ampla defesa, da oficialidade, da verdade material e do formalismo moderado, todos já apresentados.

Em relação ao princípio do formalismo moderado ou do informalismo, cabe destacar o disposto no artigo 22 da Lei 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo na Administração Pública Federal), no qual está previsto que “atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir” (BRASIL, 1988).

Moreira (2010) recorda princípios constitucionais relativos à administração pública (legalidade, isonomia, moralidade, publicidade, responsabilidade objetiva e eficiência) e verifica sua aplicabilidade no processo administrativo. Para o autor, os princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência são passíveis de interação com o processo administrativo conforme exposto acima.

No entanto, Moreira (2010) inova ao entender aplicáveis os princípios da isonomia e da responsabilidade objetiva. Relativamente ao princípio da isonomia, o autor acredita que na relação processual do administrado com a Administração é imperioso o respeito à igualdade de riscos, oportunidades e tratamentos das partes envolvidas, mesmo que, materialmente, a administração tenha benefícios.

O princípio da responsabilidade objetiva também é cabível na disciplina do processo administrativo, de acordo com Moreira (2010). O autor acredita que a administração deverá ser responsabilizada objetivamente nas atividades do processo administrativo, por ato comissivo ou omissivo, caso não dê andamento ao processo ou não inicie procedimento *ex officio* que lhe incumbia, por exemplo. Tal responsabilização prescinde da demonstração de culpa ou dolo, sendo necessária apenas a comprovação do prejuízo e do nexos causal com a conduta omissiva ou comissiva da administração. A responsabilização objetiva não está prevista no artigo 2º da Lei 9.784/99.

Relativamente ao tema desenvolvido neste trabalho, consideram-se fundamentais todos os princípios do processo administrativo apresentados pelos doutrinadores. No entanto, são ressaltados os princípios da legalidade, da eficiência, da

moralidade, da impessoalidade e publicidade, os quais pairam sobre toda a atividade administrativa e estão indicados na lei do processo administrativo federal.

Os doutrinadores pátrios estabelecem também, dentro de uma teoria geral, classificações dos processos administrativos. Cretella Júnior (1997) apresenta diversas classificações: 1) quanto ao raio de ação do processo em processos administrativos externos ou internos, respectivamente, direcionados ao público externo a administração (administrados) e direcionado ao público interno (agentes públicos); 2) dentro dos processos internos, o autor classifica os processos quanto ao objeto em processos disciplinares (para apurar e culminar penas disciplinares) ou criminais (para apurar crimes e culminar penas contra a administração); 3) quanto à juridicidade do processo administrativo que, se presente, dará ensejo ao processo administrativo contencioso e, caso ausente, ensejará processo administrativo gracioso, com o objetivo de discutir interesses e não direitos; 4) quanto ao desfecho, concluindo pela culpabilidade do sujeito, sendo processo condenatório, ou concluindo pela inocência do sujeito, sendo, então, processo administrativo absolutório; 5) quanto à forma, o processo poderá se utilizar de todas as etapas previstas (processo integral), ou apenas de algumas etapas (processo resumido ou sumário).

Há também a subdivisão em modalidades dos processos administrativos, como o faz Meirelles (2004). Para o autor, os processos administrativos são divididos em quatro modalidades: processo de expediente, processo de outorga, processo de controle e processo punitivo. O processo de expediente é aquele que tramita pelas repartições públicas por determinação da administração ou por provocação do interessado para receber a solução conveniente. Para o autor, esta modalidade é indevidamente classificada como processo por não gerar, alterar ou suprimir direitos. Já a modalidade de processo de outorga está caracterizada nos processos em que se pleiteia algum direito ou situação individual perante a administração, como nos processos de licenciamento, por exemplo. A modalidade de processo de controle se dá quando a administração realiza verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado. Esta modalidade difere do processo punitivo, que implica em imposição de penalidade por infração de lei ou regulamento, porque apenas verifica a situação ou a conduta do agente.

Além das modalidades acima apresentadas, existem também as modalidades de processo administrativo técnico e jurídico. O processo técnico compreende a primeira fase, decisória, onde há escolha dos meios pela administração. Já o processo jurídico compreende a segunda fase, executória, pondo a administração frente aos administrados, exigindo adaptação da vontade da Administração aos interesses dos administrados (GUIMARÃES MENEGALE citado por DI PIETRO, 2007).

Sobre a classificação do processo administrativo em contencioso e em gracioso, quanto à jurisdição, Di Pietro (2007, p. 580) descreve o processo contencioso como aquele “que se desenvolve perante um órgão cercado de garantias que asseguram a sua independência e imparcialidade, com competência para proferir decisões com força de coisa julgada sobre as lides surgidas entre administração e administrado”. Assim, para a autora, não há que se falar em processo administrativo contencioso no Brasil, por não haver previsão constitucional para tal. Há, portanto, apenas processo administrativo gracioso no direito brasileiro (DI PIETRO, 2007).

Com base nas doutrinas de Hely Lopes Meirelles, Sérgio de Andréa Ferreira e Ana Lúcia Berbert Fontes, Odete Medauar (2008) propõe uma tipologia com a separação dos processos administrativos em que há controvérsia/lide e os processos em que há acusados (processos sancionadores ou punitivos). Os processos administrativos em que há conflito de interesses são divididos em processos de gestão (licitações, p.ex.), outorga (licenciamento, p. ex.), verificação (prestação de contas, p. ex.) e revisão (recursos e revisões administrativos). Já os processos punitivos são subdivididos em processos internos e externos. Os processos internos são aqueles em que os acusados são agentes públicos (processos disciplinares) e os processos punitivos externos à administração decorrem das punições por infrações e sanções do poder de polícia aos administrados.

Nery Costa *apud* Brüning (2007) separa os processos administrativos em oito grupos: 1) processo de expediente; 2) processo de outorga; 3) processo de restrição pública à propriedade privada; 4) processo administrativo de controle; 5) processo administrativo de gestão; 6) processo administrativo de punição; 7) processo administrativo disciplinar e 8) processo administrativo fiscal. Inova, quando comparado à classificação de Meirelles (2004), ao apresentar os processos de restrição pública a

propriedade privada, cujo objetivo é o de efetivar a função social da propriedade através de comandos de fazer e não fazer ao administrado.

Embora mais simples, a classificação de Meirelles (2004) engloba as modalidades apresentadas por Nery Costa *apud* Brüning (2007). Como exemplo prático, é possível analisar a categoria de processo administrativo fiscal que, para Meirelles (2004), pode ser determinada pelos processos de outorga (nos casos de isenção), controle (consulta fiscal) e punitivo (fiscal contencioso).

Bandeira de Mello (2001) apresenta várias e distintas classificações para os procedimentos administrativos. Além da classificação em processo interno e externo, nos mesmos moldes que apresentado pelos doutrinadores já citados, o autor inova ao trazer denominações aos grupos de classificação. Quanto a existência ou não de caráter competitivo, Bandeira de Mello (2001) divide os procedimentos administrativos em concorrenciais, como num concurso público ou numa licitação, e não-concorrenciais ou simples, como um pedido de licença. Outra classificação importante na doutrina do autor é a divisão dos procedimentos em restritivos ou ablatórios e ampliativos, respectivamente, procedimentos que criam restrições, como a cassação de licença ou a rescisão de contrato, e procedimentos que ampliam direitos, como a concessão de licenças, autorizações e permissões.

Os processos administrativos, entendidos como sequência lógica de atos, têm suas fases definidas pela doutrina. Para Meirelles (2004, p. 664), as fases comuns aos processos administrativos são: 1) instauração, que é a “apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que enseja o processo”; 2) instrução, fase de elucidação dos fatos com produção de provas e juntadas de documentos; 3) defesa, fase em que o acusado se manifesta e se defende no processo; 4) relatório, que é o documento síntese do que foi apurado; 5) julgamento ou decisão final proferida pela autoridade sobre o objeto do processo.

Já para Pietro Virga *apud* Bandeira de Mello (2001), as fases do processo administrativo são: 1) propulsória; 2) instrutória; 3) dispositiva; 4) controladora; 5) de comunicação. Bandeira de Mello (2001) define as fases propulsória e instrutória de maneira semelhante a definição apresentada para as fases de instauração e instrução de Meirelles (2004). Já a fase dispositiva é definida como aquela em que se decide/resolve o processo. Na fase controladora, é dada a possibilidade de verificação por outras

autoridades e na fase da comunicação o resultado do processo é publicado nos meios previstos pela administração.

Odete Medauar (2008), baseada nas teorias de Guy Isaac, García Enterría e Ramón-Fernandez, considera três fases para o processo administrativo: a) fase introdutória ou inicial, quando são praticados os atos que dão desencadeamento ao processo; b) fase preparatória, na qual se colhem todos os elementos de fato e de direito que vão fundamentar a decisão do processo; e c) fase decisória, momento em que a autoridade competente emite a decisão e as formalidades subsequentes.

Para Cretella Júnior (1997), as fases do processo administrativo são a instrução, a defesa, o relatório e o julgamento, etapas definidas de maneira semelhante as já apresentas.

Neste trabalho, admite-se a existência de três fases dentro do processo administrativo, como apresentado por Medauar (2008). Assim, consideram-se as fases de instauração do processo, instrução (dilação probatória, apresentação de defesa e elaboração do relatório) e a fase de julgamento (decisão, recursos e publicação).

Por fim, importante trazer a relevância do processo administrativo, bem como sua finalidade. Para Medauar (2008, p.65), o processo administrativo significava, num primeiro momento, um “meio de observância dos requisitos de validade do ato administrativo”. Todavia, a medida que se alteraram as relações entre a sociedade e o Estado, como ocorrido no século XX com o Estado Social de Direito, o processo administrativo teve sua finalidade ampliada e passou a ser uma forma de garantia de que os atos administrativos seriam praticados respeitando parâmetros determinados.

A teoria geral do processo administrativo possibilitou a participação mais efetiva do administrado, sendo-lhe garantido o direito de exercer contraditório e de se defender. Também relevante a existência do processo administrativo para a melhora e qualificação das decisões tomadas pela administração. De acordo com Akel (2007, p. 132), no processo administrativo, as “decisões terão melhor embasamento” e serão mais eficazes porque o interessado participou do processo, o que repercute em maior aceitação. O procedimento, nas palavras da autora, aproxima o administrado da Administração Pública e, ainda, facilita o controle a ser realizado pelo Judiciário, uma vez que as provas serão previamente produzidas.

1.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em suas atividades, a administração pública, em sentido amplo, se sujeita ao controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, e, internamente, controla seus próprios atos (controle administrativo). O controle abrange a administração pública em sentido amplo porque vincula as funções tipicamente administrativas do Judiciário e do Legislativo (Di Pietro, 2007).

O controle é atividade necessária na organização do Estado de Direito para que não haja desvio por parte daqueles que têm acesso aos bens e dinheiros públicos. O interesse público, que legitima a atividade dos administradores, impõe que seja útil e eficiente o agir da administração pública e a aplicação dos recursos (GASPARINI, 2009).

“A administração pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo” (MEIRELLES, 2004, p. 638). Até mesmo os atos discricionários, que podem ser praticados com liberdade de escolha, por conveniência e oportunidade, se submetem ao controle da administração.

É, portanto, necessário que os atos da administração sejam legítimos. Caso não o sejam, poderão sofrer anulação, nos casos de ilegalidade, ou revogação, nos casos de ato ineficiente, inútil, inoportuno ou inconveniente ao interesse público.

Para Di Pietro (2007, p. 671), a finalidade do controle é “assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade”.

O controle da administração pode ser definido como a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2004, p. 639).

Di Pietro (2007) define o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo sobre as atividades dos órgãos da administração. Tem o objetivo de garantir a conformidade da atuação do órgão com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Tal controle abrange, de acordo com a autora, os órgãos da

Administração direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta ou descentralizada.

Meirelles (2004) ressalta que existe controle tanto sobre os órgãos da administração direta quanto sobre a administração indireta. Os controles exercidos se diferenciam pela sua amplitude: sobre a administração direta, o controle é pleno e ilimitado, porque decorre do poder hierárquico; já sobre os órgãos da administração indireta, o controle decorre da vinculação administrativa do órgão à administração, sendo sempre restrito e limitado (finalístico).

Os doutrinadores brasileiros apresentam uma série de classificações das formas de controle da administração, baseados em diferentes parâmetros.

O controle da administração pública pode ser classificado, tendo em vista seu objeto e a extensão/alcance do controle, em controle de legalidade ou de mérito (DI PIETRO, 2007; MEIRELLES, 2004). O controle de legalidade é aquele em que se verifica a conformação do ato ou do procedimento administrativo à ordem jurídica, considerando-se desde as normas constitucionais às instruções normativas. Esse controle (de legalidade) pode ser praticado pelos três poderes e, identificada a ilegalidade, o ato sofrerá anulação. Já o controle de mérito é aquele em que se analisa a conformação da atuação administrativa com a conveniência, a oportunidade e a eficiência exigidos da atividade pública. Identificado o desvio no mérito do ato, esse será passível de revogação. O controle de mérito, em momento algum, poderá ser praticado pelo judiciário.

Guerra (2005) destaca a classificação do controle da administração pública pelo momento em que se efetua o controle. O autor propõe que o controle poderá ser prévio, concomitante ou posterior a prática do ato administrativo.

Em classificação semelhante, Di Pietro (2007) define o controle prévio como controle preventivo, porque vai impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público, e controle concomitante como aquele que acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que se verifica. A autora afirma que o controle posterior tem por objetivo rever os atos já praticados para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los, gerando atos de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação, por exemplo.

Também sobre a classificação segundo o momento em que são feitos, Meirelles (2004) classifica os atos em prévios, concomitantes e subsequentes, ou, por outras palavras, em preventivo, sucessivo e corretivo, respectivamente.

Um dos tipos mais frequentes de classificação é aquele em que as atividades de controle são divididas em externas e internas. Di Pietro (2007) afirma que tal classificação decorre do fato de o controle partir da própria estrutura (interno) ou não (externo) do órgão controlado.

O controle interno é a representação do poder de autotutela, ou seja, o poder que a administração tem de rever os próprios atos, corrigindo-os quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Tal poder (autotutela) advém dos princípios da legalidade e do interesse público, o que legitima a anulação de atos que não respeitem a legalidade e a revogação de atos que não sejam convenientes ou oportunos ao interesse público. Nesses casos, o controle pode ser exercido *ex officio* ou por meio de recursos administrativos (DI PIETRO, 2010). Já o controle externo, exercido por um dos poderes sobre o outro e pela administração direta sobre a indireta, é sinônimo de *tutela* e só pode ser exercido nos limites estabelecidos em lei para que não se ofenda a autonomia do ente controlado.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 641) não diverge da definição de Di Pietro (2007) quanto aos controles internos e externos. Para o autor, o controle interno “é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada”. Assim, o controle exercido pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo sobre seu pessoal e seus atos administrativos é definido como controle interno. O controle externo é aquele realizado por órgão estranho à administração responsável pela atividade controlada, como, por exemplo, a anulação de ato do Executivo pelo Judiciário.

O artigo 70 da CRFB/88, na seção IX - “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, prevê as formas de controle externa e interna, nos seguintes termos (BRASIL, 1988):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Sobre o controle externo, a CRFB/88 impõe que tal controle seja exercido a cargo do Congresso Nacional, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme direciona o artigo 71 da CRFB/88 (BRASIL, 1988). Nos Estados e Municípios que tenham Tribunal de Contas próprio, o controle será exercido da mesma maneira, ou seja, pelo ente legislativo com auxílio do Tribunal de Contas estadual ou municipal, conforme previsto no artigo 75 da CRFB/88. O controle interno está especificado no artigo 74 da CRFB/88, o qual determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno.

Para Bandeira de Mello (2001, p. 212) o controle interno é o “exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo” e o controle externo “é o efetuado por órgãos alheios à Administração”. Relativamente ao controle interno, Bandeira de Mello (2001) afirma que sua finalidade é a de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas e do orçamento, comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Em suma, o autor afirma que o objetivo do controle interno é assegurar a observância da legislação e dos programas de governo.

Já o controle externo, Bandeira de Mello (2001) divide em três tipos: 1) controle parlamentar direto, exercido diretamente pelo Legislativo sobre o Executivo nos termos do artigo 49, X da CRFB/88 – “Art. 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 1988); 2) controle pelo Tribunal de Contas, previsto no artigo 71, I e II, da CRFB/88, possibilitando que o Tribunal de Contas, como auxiliar no controle exercido pelo Legislativo, forneça parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e faça o julgamento das contas dos administradores públicos; e 3) controle jurisdicional, através de medidas judiciais específicas para enfrentar atos ou omissões de autoridade pública, todas previstas na CRFB/88, como o são o *habeas corpus* (artigo 5º, LXVIII), o mandado de segurança individual (artigo 5º, LXIX) e coletivo (artigo 5º, LXX), o *habeas data* (artigo 5º, LXXII), o mandado de injunção (artigo 5º, LXXI), a ação popular (artigo 5º, LXXIII), a ação civil pública (artigo 129, III) e a ação direta de inconstitucionalidade (artigos 102, I, e 103).

Justen Filho (2011, p. 1104) indica que o controle interno tem fundamento no “acompanhamento e fiscalização do ato administrativo por parte da própria estrutura organizacional que o produz”, enquanto o controle externo, manifestação direta do princípio da separação dos poderes, é função específica e diferenciada para que os poderes possam exercer fiscalização entre si.

O controle externo decorre da Constituição, necessariamente, e sua instituição depende de lei. Para Justen Filho (2011, p. 1116), a maioria das “atividades administrativas estatais se concentra no âmbito do Poder Executivo” e, por isso, há na Constituição um sistema de controle dos atos administrativos do Executivo. Os poderes competentes para tal controle são o Legislativo e o Judiciário, além do controle efetuado pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público.

O Judiciário desempenha atividade de fiscalização no sentido de verificar se o ato administrativo é compatível com as normas jurídicas vigentes, proferindo julgamento, enquanto na atividade de controle exercida pelo Poder Legislativo a preocupação é a verificação da regularidade política do ato, ou seja, a sua compatibilidade com a vontade do povo e a realização do bem comum (JUSTEN FILHO, 2011). Para o autor, o controle exercido sobre o Executivo, que é externo, é realizado das seguintes formas: diretamente pelo Legislativo; indiretamente pelo Legislativo, através do Tribunal de Contas; pelo Ministério Público e, finalmente, pelo Poder Judiciário.

Acerca da classificação dos controles em internos ou externos, no presente trabalho se adota a classificação de Di Pietro (2007), Meirelles (2004) e Justen Filho (2011) quanto ao controle interno, entendendo-o como aquele realizado dentro do Poder estatal sobre seus próprios atos. Mitiga-se, portanto, a classificação de Bandeira de Mello (2001), que vincula o controle interno ao praticado pelo Poder Executivo, exclusivamente. Já acerca do controle externo, adota-se a teoria que considera controle externo a atividade de controle realizada por um poder sobre as atividades de outro poder. Neste trabalho, não se considera controle externo apenas o controle realizado pelo Poder Legislativo, mas também o controle realizado pelo Poder Judiciário sobre as atividades do Legislativo e Executivo.

A autora Di Pietro (2007) divide o controle da administração pública em controle administrativo, controle legislativo e controle judicial. Dentro do controle

administrativo, de acordo com a doutrinadora, estão previstas a supervisão ministerial e os recursos administrativos. Para Meirelles (2004, p. 644), o controle administrativo é “todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei”.

A fiscalização hierárquica é exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma administração e advém do poder hierárquico. Já a supervisão ministerial, de acordo com Meirelles (2004), é um meio atenuado de controle administrativo, aplicável às entidades da administração indireta vinculadas a um Ministério de Governo (controle finalístico).

O recurso administrativo, outra forma de controle administrativo, é todo “meio hábil a propiciar o reexame de decisão interna pela própria Administração” e, de acordo com o autor, se materializa pela representação, reclamação, pedido de reconsideração e, de maneira restrita, pelos recursos hierárquicos próprios e impróprios.

A atividade de controle administrativo é definida como aquela exercida pela administração, em sentido amplo, sobre sua própria atuação, conforme entendimento de Di Pietro (2007) e Meirelles (2004).

Relativamente ao controle judicial, Meirelles (2004) afirma que esse controle é exercido unicamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo e do Legislativo. Ainda, que tal controle é realizado depois da concretização do ato e visa fiscalizar a legalidade dos elementos vinculadores do ato administrativo, deixando de lado a fiscalização dos elementos discricionários do ato.

Di Pietro (2007) destaca os privilégios da administração pública quando em juízo. Além de haver o duplo grau de jurisdição, inerente a todos os processos, a administração pública tem privilégio em relação ao prazo processual, a prescrição (quinquenal) e ao processo especial de execução contra a Fazenda Pública. Na esfera federal, a administração pública tem um juízo privativo e especializado para suas lides (Justiça Federal).

Em relação ao controle externo a cargo do Judiciário, Justen Filho (2011) divide em controle abstrato, que se caracteriza pela avaliação da validade de atos administrativos independente de aplicação a uma situação concreta, e em controle concreto, que é destinado a compor um conflito de interesses. Dentro das formas de

controle judiciais, o autor destaca a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o mandado de segurança individual e coletivo, a ação popular, a ação civil pública, a reclamação ao Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Injunção e o *habeas data*.

Como meios de controle judicial, Di Pietro (2007) relaciona: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, mandado de segurança individual e coletivo, ação popular e ação civil pública. Meirelles (2004) acrescenta ainda ao rol de meios de controle as ações diretas de inconstitucionalidade, as medidas cautelares, a ação de inconstitucionalidade por omissão, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O controle legislativo, controle externo por excelência, é forma de controle eminentemente político e está voltado para a fiscalização financeira e orçamentária da Administração. Tal controle poderá ser exercido de forma direta ou de forma indireta, através do Tribunal de Contas (Meirelles, 2004). Para Di Pietro (2007), são dois os tipos de controle legislativo: o controle político e o controle financeiro. O controle político é assim chamado por incidir sobre decisões administrativas, inclusive em relação à discricionariedade (oportunidade e conveniência), como, por exemplo, a apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. O controle financeiro, no entanto, trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária determinadas nos artigos 70 à 75 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

Justen Filho (2011), dentro do controle externo, delimita as atividades de controle a cargo do Poder Legislativo propriamente dito e a cargo do Tribunal de Contas. As atividades de controle do Legislativo propriamente dito são as de julgamento anual das contas e exame dos relatórios, a fiscalização direta dos atos do Executivo (artigo 49, X), as Comissões Parlamentares de Inquérito e a convocação de autoridades para prestarem informações.

Relativamente à classificação dos controles em legislativo, administrativo e judicial, no presente trabalho monográfico fica destacada a classificação apresentada por Meirelles (2004), Di Pietro (2007) e Justen Filho (2011).

As formas de controle externo pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas ou o controle externo a cargo do Tribunal de Contas serão estudadas e pormenorizadas no capítulo a seguir.

2 TRIBUNAL DE CONTAS E MEIOS DE CONTROLE

2.1 TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao longo da existência do Estado, esse teve que ampliar sua função financeira para manter suas atividades. Assim, para se resguardar o dinheiro público de possíveis desvios por parte dos funcionários, foram criados órgãos com atribuição específica para fiscalizar as finanças públicas (CRETELLA JÚNIOR, 2001).

Mileski (2003) ressalta que há dois sistemas principais para controle de contas públicas: sistema de controladoria e sistema de Tribunal de Contas.

O sistema de controladoria nasceu da necessidade de se verificar o bom emprego do dinheiro público e apurar as responsabilidades dos funcionários que agissem em detrimento dos interesses do tesouro. Para Mileski (2003, p. 178), o sistema de controladoria é aquele em que “a fiscalização da Administração Pública está a cargo de um responsável, com poderes suficientes para auxiliar o Parlamento no controle das contas públicas”. O sistema de controladoria é adotado nos Estados Unidos da América, em função da influência cultural exercida pela Inglaterra. Nesse sistema, de acordo com o autor, o controle pertence ao Congresso, através de uma comissão que dispõe de poderes para se opor à ação administrativa diante da apreciação do mérito e legalidade da despesa a ser efetuada, sendo toda a atividade direcionada pelo Controlador-Geral nomeado pelo Presidente.

É possível identificar, ao longo da história, três tipos de Tribunais de Contas: o francês, o italiano e o belga. No sistema francês, o exame das contas para fins de fiscalização é realizado *a posteriori*, o que, de acordo com Rui Barbosa citado por Cretella Júnior (1997, p. 107), “será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente”. Já no sistema italiano, o Tribunal de Contas atua *a priori*, com o exame prévio dos projetos orçamentários do Poder Executivo, podendo na oportunidade impugná-los. No sistema belga, o controle administrativo se dá através do visto preliminar apostado em toda ordem de pagamento (CRETELLA JÚNIOR, 1997).

O sistema de Tribunal de Contas tem o objetivo de exercer a fiscalização do dinheiro público e de acordo com Mileski (2011), surgiu no Brasil com base no sistema francês. Criado em 1807, o sistema (francês) está estruturado com base numa Corte de

Contas, sem eximir a existência de controles internos dos próprios órgãos administrativos e do controle final realizado pelo parlamento (MILENSKI, 2011). O sistema francês, para o autor, deu origem a todos os outros sistemas.

Os Tribunais de Contas brasileiros surgiram com a Constituição Federal Brasileira de 1891, logo após a Proclamação da República. Para Cretella Júnior (1997), em contradição ao exposto por Mileski (2011), o sistema brasileiro está baseado precipuamente no sistema belga, com exame prévio. Com o passar do tempo, no entanto, o sistema original foi alterado pelas legislações ordinárias seguintes, o que levou a uma forma eclética, ou seja, uma forma que não se filia a nenhum dos três sistemas/tipos mencionados.

Relativamente ao sistema de contas existente no Brasil, Cretella Júnior (1997, p. 112) define o Tribunal de Contas como um “órgão da Administração, preposto do Poder Executivo, com a função de fiscal da administração financeira”. Sobre a natureza jurídica do Tribunal, afirma que tais tribunais examinam as contas, conferindo-lhes exatidão. O exame realizado nada tem de sentença judicial, tratando-se apenas de função contabilística.

O Tribunal de Contas tem uma “posição singular na Administração brasileira, pois está instituído constitucionalmente como órgão auxiliar do Poder Legislativo” (MEIRELLES, 2002, P. 726), embora desempenhe atribuições jurisdicionais administrativas. Sua esfera de controle está atrelada a fiscalização da execução orçamentária, a aplicação dos dinheiros públicos e a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões dos entes públicos a ele submetidos.

A Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece, no artigo 59, a atribuição do controle externo a ser realizado pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas, bem como estabelece as competências deste Tribunal. As atribuições do órgão são descritas nos seguintes termos, de acordo com os artigos 59 e 113 da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989, p. 42):

Apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, além de apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal. O Tribunal ainda fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios, através de convênios, e de subvenções a entidades privadas.

Já o Tribunal de Contas da União está legitimado de acordo com o artigo 71 da Constituição Federal de 1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988).

Para Meirelles (2004), as atribuições dos Tribunais de Contas se inserem no controle externo financeiro e orçamentário. Tais Tribunais não exercem funções legislativas nem judiciais, sendo classificados pelo autor como órgão administrativo independente, de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária. O Tribunal de Contas é, em resumo, uma instituição de controle das finanças públicas. Para Cretella Júnior (1997, p. 105), o Tribunal de Contas ou Corte de Contas “é um órgão colegiado existente nos diferentes países para a fiscalização do orçamento”.

O Tribunal de Contas, no entanto, não é titular de competência para produzir normas jurídicas autônomas (JUSTEN FILHO, 2011) ou editar normas para regular a conduta daqueles que administram dinheiro público. No entanto, verifica-se que os Tribunais de Contas publicam súmulas de seus entendimentos, o que pode trazer dúvidas sobre sua capacidade normativa.

O Tribunal de Contas exerce o controle externo, na modalidade de fiscalização, podendo ser enquadrado tanto no âmbito do Judiciário quanto do Legislativo. Para Justen Filho (2011), a atividade do Tribunal de Contas, quanto à sua natureza, está mais próxima da função reservada constitucionalmente ao Judiciário. O autor ressalta a semelhança que há entre os Tribunais de Contas e os Tribunais do Poder Judiciário e afirma que suas estruturas organizacionais são muito próximas umas das outras. Também, que os auditores têm regime e garantias constitucionais equivalentes aos da magistratura.

O Tribunal de Contas não está integrado ao Poder Judiciário para que seus atos estejam sujeitos ao controle jurisdicional (JUSTEN FILHO, 2011), e também não faz parte do Poder Executivo ou Legislativo por ter estrutura semelhante a dos tribunais judiciais. O autor afirma que o Tribunal de Contas não é um poder estatal porque se preferiu seguir a estrutura tripartite, consagrando apenas Legislativo, Executivo e Judiciário.

Através da análise dos dispositivos constitucionais relativos ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, é possível definir o Tribunal de Contas como órgão autônomo. Embora os artigos que determinem a atividade do Tribunal de Contas estejam inseridos no capítulo relativo ao Poder Legislativo, o artigo 44 da Constituição Federal/88 não o inclui como estrutura componente daquele poder.

Sobre a atividade dos Tribunais de Contas, Cretella Júnior (1997, p. 121), discorre:

O Tribunal de Contas julga as contas, não o responsável. A decisão que profere é sobre a regularidade intrínseca da conta, e não sobre a responsabilidade do exator ou pagador ou sobre a imputação dessa responsabilidade; estatui somente sobre a existência material do delito, fornecendo à justiça, que vai julgar o responsável, essa base da acusação.

O Tribunal de Contas tem natureza de cooperação administrativa autônoma, preposto do Legislativo, nunca, porém, Corte Judicante, visto que não exerce atividade jurisdicional. Também não tem competência para legislar, apenas para praticar alguns atos normativos, conforme estipulado no artigo 2º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 2º Ao Tribunal de Contas da União assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos normativos sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados, sob pena de responsabilidade [...] (BRASIL, 1982).

Assim, os Tribunais de Contas detém poder regulamentar, podendo emitir atos normativos para organizar seus processos e regular a matéria a ser fiscalizada.

Os Tribunais de Contas são compostos por sete Conselheiros (artigo 75, parágrafo único, da CRFB/88) e o Tribunal de Contas da União por nove Ministros, divididos em câmaras (artigo 73, *caput*, da CRFB/88) (BRASIL, 1988).

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, de acordo com o parágrafo primeiro do artigo 73 da CRFB/88, serão nomeados dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade. Os ministros deverão deter idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou da administração pública e exercer, há mais de dez anos, função que exija os conhecimentos mencionados (BRASIL, 1988).

A escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União será realizada de acordo com os parâmetros apresentados e na forma como exposto no parágrafo segundo do artigo 73 da CRFB/88. Assim, um terço dos ministros será escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois deles dentre auditores e membros do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice do Tribunal, pelos critérios de antiguidade e merecimento. Outros dois terços dos ministros serão escolhidos pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Na esfera estadual, tendo como parâmetro o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, os critérios para escolha dos Conselheiros são os mesmos que os apresentados pela CRFB/88 em relação ao Tribunal de Contas da União. No entanto, por serem em número de sete, três conselheiros serão escolhidos pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois escolhidos alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público de Contas, apresentados em lista tríplice do Tribunal, pelos critérios de antiguidade e merecimento. Os demais, quatro conselheiros, serão escolhidos pela Assembleia Legislativa (SANTA CATARINA, 2002).

Para o presente trabalho, não são esquecidos os argumentos expostos por Justen Filho (2011), que defende o Tribunal de Contas como verdadeiro poder autônomo. No entanto, precipuamente, considera-se a instituição como estipulado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou seja, como auxiliador do Poder Legislativo na atividade de controle externo.

2.2 FUNÇÕES/COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Relativamente às competências dos Tribunais, essas são definidas no artigo 71 da CRFB/88, muitas vezes complementadas pelos regimentos internos e pelas leis orgânicas dos Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC) apresentam suas competências no artigo 1º de seus regimentos internos, sem divergir dos pontos apresentados na Constituição Federal/88.

Di Pietro (2007) define normas básicas para o controle legislativo financeiro, exercido através do Tribunal de Contas, as quais, na verdade, se confundem com as competências do Tribunal de Contas, previstas no artigo 71 da CRFB/88. O

controle do Tribunal de Contas, de acordo com Di Pietro (2007), compreende as funções de:

- a) fiscalização financeira: tal função é exercida quando o Tribunal de Contas (TC) faz o controle da legalidade dos atos de admissão de pessoal da Administração Pública (em sentido amplo) e da concessão dos benefícios de aposentadoria, reforma ou pensão de pessoas vinculadas a administração, tudo em consonância com o inciso III do artigo 71 da CRFB/88 (III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório); a função de fiscalização financeira também está presente quando o TC faz inquéritos, inspeções e auditorias, conforme artigo 71, IV, CRFB/88 (IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas [...]); ainda, a fiscalização financeira é a função pela qual o TC fiscaliza a aplicação de todos os recursos repassados entre os entes estatais, de acordo com o artigo 71, VI da CRFB/88 (VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município) (BRASIL, 1988);
- b) consulta: função do TC de emitir parecer prévio acerca das contas apresentadas pelo chefe do Executivo, tudo em obediência ao artigo 71, I, da CRFB/88 (I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento);
- c) informação: função do TC de prestar informações ao Poder Legislativo, conforme determina o artigo 71, VII, da CRFB/88 (VII - prestar as

informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas);

- d) juízo: função realizada pelo TC quando “julga” contas apresentadas, sendo que o termo “julga” não representa função jurisdicional, mas sim o exame das contas. Esta função está prevista no artigo 71, II, da CRFB/88 (II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público);
- e) sancionatórias: função em que aplica sanções. Está estipulada no artigo 71, VIII, da CRFB/88 (VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário);
- f) corretivas: o TC dá prazo ao órgão para que corrija o ato considerado ilegal. Previsto no artigo 71, IX, da CRFB/88 (assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade);
- g) ouvidor: o TC ainda tem como função receber denúncias de irregularidades dos responsáveis pelo controle interno dentro dos órgãos fiscalizados e dos cidadãos, partidos e associações. Tal função está descrita nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 74 da CRFB/88 (§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária; § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União).

As funções dos Tribunais de Contas podem ser divididas, de acordo com a doutrina e as competências estabelecidas na Constituição Federal/88, em: emissão de

parecer prévio; julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciação para fins de registro da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realização de inspeções e auditorias; fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais e a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios; aplicar sanções, determinar correção e fazer representações ao poder público de ilegalidades e irregularidades de atos e contratos; sustação de atos e contratos; auxílio à comissão permanente de senadores e deputados; apuração de denúncias e, finalmente, fixação dos coeficientes dos fundos de participação (BRASIL, 1988).

As funções ou competências dos Tribunais de Contas mais relevantes para o presente estudo são as apresentadas nos tópicos a seguir, de acordo com os incisos do artigo 71 da CRFB/88.

2.2.1 Emissão de parecer prévio

Os entes públicos, nas suas atividades, necessitam de recursos financeiros, os quais são repassados por autorização do Poder Executivo, de acordo com a lei do orçamento para aquele ano. Nesse momento surge a primeira incumbência do Tribunal de Contas, como forma de controle da receita e da despesa pública, que é a de emitir parecer acerca das contas dos Chefes do Poder Executivo, o qual será encaminhado ao Legislativo para decidir pela aprovação ou não das contas (DECOMAIN, 2006). Tal processo é, portanto, uma maneira de verificar se o Executivo cumpriu o disposto na lei do orçamento e, também, se os recursos foram empregados legalmente.

Rocha (2008) ressalta que o parecer prévio é um documento elaborado pelos Tribunais de Contas onde se emite uma opinião técnica acerca das contas apresentadas pelos agentes políticos (Prefeito, Governador e Presidente da República). Esta competência não deve ser confundida com o julgamento realizado por esses órgãos, pois, nos julgamentos, o Tribunal emite um juízo de mérito sobre as contas. Tal documento dará suporte ao julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo competente.

Há na doutrina discussão sobre os efeitos do parecer prévio: se este tem poder vinculativo, fazendo com que o Poder Legislativo tenha que julgar conforme o

entendimento emitido no parecer; ou é apenas um documento opinativo, o que incorre na possibilidade de o Poder Legislativo rejeitar o parecer e julgar conforme sua análise. Os que entendem que o parecer tem poder vinculante fundamentam sua tese na necessidade apontada no artigo 31, §2º, da CRFB/88 de que o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Já os que defendem que o parecer prévio do Tribunal de Contas é apenas opinativo se fundamentam no fato de a Constituição Federal/88 ter silenciado acerca do quórum necessário para rejeição das contas.

2.2.2 Julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos

Tal julgamento não se restringe as contas dos administradores da administração direta ou indireta. O julgamento se estende a qualquer responsável por dinheiro público, independente da vinculação do órgão com a administração. Qualquer instituição se submeterá ao julgamento caso receba verbas públicas.

Sobre a função judicante dos Tribunais de Contas, Rocha (2008) afirma que as decisões quanto à regularidade, regularidade com ressalvas e irregularidade das contas, só serão passíveis de anulação pelo Judiciário quando for constatada alguma ilegalidade. Não havendo ilegalidade, o Poder Judiciário não poderá interferir no julgamento proferido pelo Tribunal de Contas. Há discussão sobre a legitimidade do julgamento pelo Tribunal de Contas, uma vez que a Constituição Federal /88 estabelece no artigo 5º, XXXV, que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (BRASIL, 1988). No entanto, prevalece a função judicante do Tribunal de Contas sobre as contas apreciadas, e não sobre as pessoas responsáveis pelas contas, essa que será realizada pelo Poder Judiciário. Além disso, a CRFB/88, favoravelmente a função judicante do Tribunal de Contas em relação às contas dos administradores e responsáveis por dinheiro público, deixou essa função específica, conforme artigo 71, II.

Decomain (2006) distingue dois tipos de julgamento a partir da prestação de contas. Quando houver prestação de contas por parte dos chefes do Executivo, a atividade do Tribunal de Contas se limitará a, apenas, emitir o parecer técnico-opinativo sobre as contas, cabendo o julgamento e apreciação de mérito ao Poder Legislativo.

Relativamente aos atos administrativos específicos praticados pelos chefes do executivo, esses serão julgados, quanto a sua legalidade, pelo Tribunal de Contas.

Na prestação de contas por outros órgãos administradores ou responsáveis por dinheiros públicos, como os órgãos de administração indireta, empresas estatais, sociedades de economia mista e órgãos sem vinculação com a administração pública, o Tribunal de Contas exercerá função judicante. Nesse processo, será emitido parecer e proferido julgamento acerca das contas, com aplicação da sanção cabível, no caso de incorreção, de acordo com seu regimento interno.

As autarquias, que tem sua atividade inserida e estipulada na Lei Orçamentária Anual, terão que prestar contas anualmente, da mesma forma que os chefes do Executivo. Assim, a fiscalização e o julgamento serão no sentido de verificar se houve obediência ou não à lei orçamentária. Já nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas, que não são objeto de lei orçamentária, a fiscalização será no sentido de verificar a legalidade e economicidade dos atos específicos, como os contratos, p. ex., e não necessariamente das contas.

Também serão julgadas pelos TCs as contas apresentadas anualmente pelo Poder Judiciário, pelo Poder Executivo (exceto as contas da chefia do Poder Executivo), pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público. Além dessas, as contas das autarquias, fundações e outras instituições que recebam dinheiro público.

As contas do Tribunal de Contas serão apreciadas pelo Poder Legislativo, com parecer confeccionado pela comissão interna designada (DECOMAIN, 2006).

2.2.3 Apreciação para fins de registro da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria, reforma e pensões

Previsto no artigo 71, III, da CRFB/88, essa função permite que o Tribunal de Contas faça o controle da legalidade de todos os atos de contratação de pessoal, seja contratação temporária, pelo regime celetista, ou ainda a nomeação de cargos em comissão.

Ao Tribunal de Contas cabe também a análise da legalidade do ato de concessão de aposentadoria aos servidores estatutários. Nesse caso, verificada ilegalidade no ato, o Tribunal dará prazo à administração pública para que o regularize (ROCHA, 2008). Já as aposentadorias, reformas e pensões concedidas aos empregados

submetidos ao regime geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, não se sujeitam ao controle do Tribunal de Contas para registro da aposentadoria. Apenas o INSS será fiscalizado como o são todos os demais órgãos da administração pública.

Assim, “a admissão de pessoal no âmbito da administração pública e também a concessão de aposentadorias, reformas e pensões a agentes públicos, [...] ficam constitucionalmente sujeitas” a registro perante os Tribunais de Contas (DECOMAIN, 2006, p.100).

Acerca do controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre a atividade de contratação de cargos em comissão, Decomain (2006) destaca que tal controle é focado na legalidade do ato e na moralidade administrativa. Ainda, o controle tem o objetivo de verificar se tal cargo deve ser preenchido por confiança do administrador ou se sua investidura deve se dar por concurso público.

A fiscalização por parte do Tribunal de Contas tem o objetivo de gerar o registro da contratação. Caso o Tribunal não aprove a contratação, essa não será registrada.

Para Decomain (2006, p. 106), o Tribunal de Contas, ao deparar-se com “admissão ilegal de servidor, ou com concessão ilegal de aposentadoria, reforma ou pensão, fixará prazo para que a autoridade responsável corrija a ilegalidade. Se não forem tomadas neste prazo as providências necessárias, sustará os efeitos do ato” e comunicará ao Legislativo. Caso não efetivada as medidas pelo Poder Legislativo, o Tribunal de Contas poderá sustar o contrato com ilegalidade.

Nas contratações das sociedades de economia mista e nas empresas públicas, que contratam pelo regime celetista via concurso público, os atos de admissão serão comunicados ao Tribunal de Contas e submetidos ao seu crivo, para que, caso legais, sejam registrados e, caso ilegais, o registro seja negado.

2.2.4 Realização de inspeções e auditorias

As inspeções e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas podem ser solicitadas pelos colegiados do Poder Legislativo ou pela própria iniciativa do Tribunal, de acordo com o inciso IV do artigo 71 da CRFB/88.

Auditoria e inspeção têm, embora muitas vezes usados como sinônimos, funções bem delimitadas e específicas, de acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. (BRASIL, 1982).

As atividades de auditoria e inspeção são, de acordo com Rocha (2008, p. 137), “imprescindíveis para o exercício da função de fiscalização dos Tribunais de Contas e, por meio delas, os Tribunais de Contas buscam evitar desvios, irregularidades e ilegalidades no uso do dinheiro público”. Os resultados das inspeções e auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas são repassados ao Poder Legislativo para apreciação.

Decomain (2006) destaca que na atividade de inspeção e auditoria, o Tribunal de Contas deverá ter acesso a todos os documentos, livros, papéis e dados em meio eletrônico que entender conveniente para o processo, não sendo permitido ao administrador público criar restrições nesse sentido. Não há, de acordo com o autor, qualquer proteção de sigilo dos dados em relação ao Tribunal de Contas, que tem, portanto, acesso irrestrito.

O procedimento de auditoria, caso seja verificado desfalque ou desvio de bens ou, ainda, qualquer outra irregularidade, será convertido em tomada de contas especial, com o objetivo de apurar o valor do prejuízo, a data de sua ocorrência e o nome dos respectivos responsáveis (AGUIAR, et al. citado por DECOMAIN, 2006).

Quando a solicitação para a auditoria e inspeção for feita pelo Poder Legislativo, não se tratará de mero pedido, mas sim de determinação, estando o Tribunal de Contas obrigado a realizar o procedimento requerido. Tal procedimento deverá ser

realizado no prazo de 30 dias, de acordo com o artigo 38 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

2.2.5 Fiscalização de recursos repassados para outras entidades estatais mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres

O Tribunal de Contas tem o dever constitucional de fiscalizar os recursos públicos repassados a outros entes políticos, através de convênio, ajuste, acordo, etc., conforme artigo 71, VI, da CRFB/88.

De acordo com Decomain (2006), é comum que a União repasse recursos aos Estados e municípios, bem como os Estados repassem recursos aos municípios. Os repasses têm o objetivo de somar esforços pra realizar funções da administração pública, as quais, sozinhos, os receptores dos recursos seriam incapazes de realizar. Para o autor, os repasses nos diversos níveis dos entes estatais acontecem mediante celebração de convênio, que tem um fim específico para sua aplicação.

A fiscalização desses recursos é realizada pela prestação de contas do ente receptor do recurso ao ente fornecedor, através do qual se comprova que o recurso foi destinado aos fins designados no convênio. Verificada ilegalidade, o ente doador do recurso instaurará processo de tomada de contas especial, com sua análise e, após, encaminhará ao Tribunal de Contas competente para o julgamento das contas. Caso o ente fornecedor não proceda à tomada de contas, o Tribunal de Contas estará legitimado para fazê-lo (DECOMAIN, 2006).

O controle é decorrente da necessidade de que todos que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiro, bens e valores públicos deverão prestar contas, insculpido no parágrafo único do artigo 70 da CRFB/88.

A sanção prevista para os entes que aplicam os recursos de forma diferente do estipulado no convênio é a restituição dos recursos, conforme ordenado pelo Tribunal de Contas da União ou dos Estados, quando repassados por esses entes respectivamente. Caso se verifique que o recurso tenha sido desviado para aplicação em outra atividade de interesse público, essa entidade será chamada para explicar a situação. No entanto, caso verifique que o recurso foi malbaratado, desviado com objetivos alheios ao do interesse público, o responsável pelo recurso será chamado para devolver o dinheiro repassado (DECOMAIN, 2006).

2.2.6 Aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades

O Tribunal de Contas, em decorrência de competência constitucional insculpida no artigo 71, VIII, da CRFB/88, tem a função de assinar prazos para adoção de providências e aplicar sanções quando verificadas ilegalidades, irregularidades e abusos praticados na atividade da administração pública.

Para Rocha (2008, p.138), o objetivo das “sanções é garantir o cumprimento da norma legal e coibir determinadas condutas que possam lesar o patrimônio público, tornando mais eficaz o controle exercido pelos Tribunais de Contas”. A autora coloca como sanções passíveis de aplicação pelo Tribunal de Contas as de ressarcimento do débito, afastamento provisório do cargo do dirigente responsável por cerceamento nas atividades de auditoria e inspeção, inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade do licitante fraudador.

Tais sanções deverão decorrer de lei, necessariamente, em respeito ao dispositivo constitucional de que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (artigo 5º, XXXIX, CRFB/88). As sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas não excluem outras sanções penais e administrativas.

Rocha (2008) ressalta que as decisões do Tribunal de Contas que ensejarem pagamento de débito ou multa terão caráter e eficácia de título executivo extrajudicial.

De acordo com os artigos 57 e 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU é possível a aplicação de multa em até cem por cento do valor do dano causado ao Erário quando a decisão do Tribunal de Contas constatar débito (DECOMAIN, 2006). Ainda, poderá o Tribunal de Contas aplicar multa no valor equivalente a quarenta e dois milhões de cruzeiros aos responsáveis por contas julgadas irregulares. Também poderá aplicar a multa descrita aos responsáveis pelos atos praticados com grave infração a norma, atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, ato de não atendimento de diligências e determinações do Tribunal, obstrução ao livre acesso nas auditorias e inspeções e sonegação de documentos e informações.

Decomain (2006, p.125) descreve a importância de que o Tribunal, além de aplicar sanções, tenha o poder de determinar a devolução do dinheiro desviado. Para o autor,

Haveria evidente contradição em permitir a Constituição que fosse imposta penalidade administrativa pelo próprio Tribunal de Contas,

conforme fosse disposto em lei, inclusive àquele que houvesse sido considerado responsável por perda, desvio ou malbaratamento de recursos públicos, e não permitir ao mesmo Tribunal que ordenasse a esse responsável a recomposição do patrimônio público, com a devolução dos recursos de que se apossou ou a cujo malbaratamento ou desvio deu causa.

A determinação pelo Tribunal de Contas para devolução dos valores furtados da administração pública está expressamente prevista no artigo 12, §1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que diz: “o responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida” (BRASIL, 1992).

2.2.7 Sustação de atos e contratos

Previsto no inciso X do artigo 71 da CRFB/88, o Tribunal de Contas tem o poder de sustar a execução de ato impugnado, retirando a eficácia do ato. Para Rocha (2008), ao encontrar uma ilegalidade, o Tribunal de Contas dará prazo para correção do vício ou anulação do ato. Não atendido o prazo fixado, o Tribunal poderá sustar a eficácia daquele ato, comunicando em seguida ao Poder Legislativo.

Nos casos de contratos viciados, a sustação ficará a cargo do Poder Legislativo em solicitação ao Executivo. Ao Tribunal de Contas só caberá sustar contratos caso, em 90 dias, o Poder Legislativo e o Executivo não o tenham feito, tudo em conformidade com o primeiro e segundo parágrafos do artigo 71 da CRFB/88. Decomain (2006) afirma que, em se tratando de contrato, o Tribunal de Contas, ao vislumbrar irregularidade, deve ordenar, a quem o tenha celebrado, que tome as providências necessárias para regularização. No entanto, se o contrato for totalmente nulo na aceção do Tribunal de Contas, determinará que esse seja desfeito. Caso o destinatário não atenda a determinação do Tribunal, caberá ao Poder Legislativo, diretamente, sustar os efeitos do contrato. Nessa hipótese, o Poder Legislativo poderá, ou não, determinar a sustação do ato, afinal o Legislativo não está jungido ao entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas. Tal controle também é realizado sobre os contratos das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Rocha (2008) lembra que ao Tribunal de Contas cabe apenas a sustação dos atos, e não a sua revogação ou anulação.

2.2.8 Prestação de informações ao Poder Legislativo

O Tribunal de Contas, embora não integre a estrutura do Poder Legislativo nem a ele seja subordinado, é órgão que tem como atribuição prestar auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da administração pública.

Como órgão auxiliador do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas deve prestar informações que por esse lhe sejam solicitadas (DECOMAIN, 2006), tratando-se na realidade de verdadeiras requisições, que não permitem desatendimento.

Rocha (2008) ressalta a atividade do Tribunal de Contas de auxílio à Comissão Permanente de Senadores e Deputados, conforme previsto no artigo 72, §1º, da CRFB/88:

Art. 72 - A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias (BRASIL, 1988).

2.2.9 Apuração de denúncia e fontes de informação

De acordo com Decomain (2006), as fontes de informações do Tribunal de Contas para o exercício da fiscalização são: prestações de contas anuais do Poder Executivo e dos demais gestores do dinheiro público; auditorias; notícias trazidas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (denúncia); notícias do Ministério Público e as atividades de controle interno dos órgãos da administração pública. A partir dessas fontes de informação o Tribunal de Contas dará início a função de apuração de denúncia, que é bastante próxima a funções de fiscalização e auditoria/inspeção.

Analizadas as atividades dos Tribunais de Contas e suas funções constitucionais, verifica-se que todas elas contribuem para o alcance da função maior dos Tribunais de Contas, que é a de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

Rocha (2008, p. 133) afirma que a fiscalização contábil é realizada nos registros das receitas e das despesas para se verificar o efetivo cumprimento das

técnicas contábeis. A fiscalização financeira é a verificação da movimentação de recursos (entrada e saída de numerário), com o exame específico das contas caixa e banco. A fiscalização orçamentária está concentrada na análise da execução das normas estipuladas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. A fiscalização da eficiência e eficácia dos programas do governo é a denominada operacional e a “fiscalização patrimonial é focada no patrimônio da Administração Pública, composto de bens móveis e imóveis”.

Essas funções, constitucionalmente definidas para o Tribunal de Contas da União, também se estendem aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, conforme se depreende do Princípio da Simetria (artigo 75, *caput*).

Passa-se, então, à análise das formas específicas de controle praticadas pelos Tribunais de Contas através dos processos administrativos.

2.3 PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle exercido pelos Tribunais de Contas, conforme exposto no capítulo I deste trabalho, pode ser classificado em controle legislativo externo: legislativo porque os Tribunais de Contas são entidades auxiliares do Poder Legislativo na atividade de controle; externo por ser controle exercido sobre atividades de órgãos da Administração Pública externos ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo.

Sobre os processos de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, Mileski (2011) afirma que são aplicados ao processo de fiscalização os princípios da legalidade, da moralidade, da isonomia, da publicidade, da eficiência, do devido processo legal (contraditório e ampla defesa), da oficialidade, da livre investigação de provas, da motivação das decisões e do duplo grau de jurisdição.

O autor ressalta que os sujeitos da relação processual no processo de fiscalização são o fiscal, que é sempre o Tribunal de Contas, e o fiscalizado. Assim, serão sujeitos do processo o ente estatal, representado pelo Tribunal de Contas respectivo, e os administradores ou responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos.

O processo administrativo de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas tem, nas palavras de Mileski (2011, p. 399), a finalidade jurídica de verificar se “há boa ou má administração dos recursos públicos”. O autor afirma que o “controle da

atividade financeira do Estado é efetuado pelo sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”.

Mileski (2011) estabelece que o Tribunal, como órgão executor do controle externo, é o destinatário da competência constitucional para fiscalizar a regularidade dos atos públicos e para assegurar que tais atos estejam de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

O controle realizado pelo Tribunal de Contas tem a função de acompanhar e vigiar toda a ação desenvolvida pelos diversos órgãos do Estado, examinando os atos praticados pelos administradores, gestores e responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos.

O processo é, portanto, o instrumento pelo qual os Tribunais de Contas – TCs podem fiscalizar, julgar e apreciar as contas quanto a legalidade. Mileski (2011, p. 386), então, define o processo como:

O instrumento da jurisdição e competência do Tribunal de Contas, com a finalidade de viabilizar uma adequada realização de controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública, possibilitando exame, com tomada de decisão, sobre a correta aplicabilidade dos recursos públicos.

O processo de fiscalização é uma espécie do gênero processo administrativo e, como tal, deve estar subordinado aos seus princípios, já expostos.

Mileski (2011) defende, relativamente ao tema processo administrativo nos Tribunais de Contas, a confecção e aprovação de um código ou normatização geral sobre a sua processualística. Já para Zymler (2005), a Lei 9.784/99 consolidou as normas gerais do processo administrativo no âmbito da União e, fundamentado no artigo 69 desta lei, afirma que os procedimentos mais específicos seguirão na forma estipulada em lei própria. Ainda, Zymler (2005) defende que cada ente estatal siga os passos da administração pública federal e crie sua lei de processo administrativo.

Os processos administrativos de controle externo realizados pelo Tribunal de Contas decorrem das suas funções/competências e com elas coincidem. São espécies de processo de fiscalização, de acordo com a classificação de Mileski (2011):

- a) processo de julgamento de contas: decorre da função fiscalizadora, na qual os TCs têm a importante missão de vigiar a atividade financeira dos diversos órgãos do Estado e averiguar a compatibilidade dos atos com os

princípios da administração. Para o julgamento das contas há vários atos de fiscalização que lhe precedem, como a prestação de contas e a tomada de contas. A prestação de contas é o processo de apresentação das contas pelos órgãos a serem fiscalizados. As contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis pelos dinheiros públicos serão julgadas pelo Tribunal de Contas, tudo constitucionalmente fundamentado no artigo 71, II;

- b) processo de apreciação da legalidade: é um processo pelo qual o Tribunal de Contas remete juízos de valor acerca do ato apreciado. Tal ato de controle pode ensejar a decretação da nulidade ou dar plena eficácia ao ato. É o caso das apreciações dos atos de aposentadoria e de concessão de pensão, de acordo com o artigo 71, III, da CRFB/88;
- c) processo de apuração de atos de responsabilidade do gestor público: tem o objetivo de apurar fatos/atos dos administradores e responsáveis por dinheiros públicos. Engloba a auditoria e a inspeção, através dos quais se verifica o desenrolar da atividade administrativa, e a denúncia, que busca apurar um fato específico denunciado. É previsto no artigo 71, IV, da CRFB/88;
- d) processo de informação técnico-jurídica: é o processo pelo qual os TCs prestam informações aos seus jurisdicionados ou àqueles que solicitarem. É um processo mais específico e diferente dos demais, visando o atendimento e prestação das informações de maneira mais ágil. Está fundamentado no artigo 71, VII, da CRFB/88;

Guerra (2005) divide os processos administrativos nos Tribunais de Contas nos seguintes tipos:

- a) processo de tomada e prestação de contas: através do processo de prestação de contas, os administradores ou responsáveis pelos dinheiros públicos terão que dar informações ao Tribunal de Contas acerca de suas atividades e da utilização do dinheiro. Caso não preste conta, será instaurado o processo de tomada de contas para buscar, junto ao administrador ou responsável, as informações necessárias para a fiscalização. Em se verificando irregularidade na aplicação dos recursos públicos, o Tribunal de Contas

promoverá a citação do administrador/responsável para que devolva o dinheiro ou apresente defesa;

- b) procedimentos de fiscalização: são os procedimentos previstos nos incisos III, IV a VII e IX a XI, do artigo 71 da CRFB/88, os quais apresentam as formas de os Tribunais de Contas, de maneira rápida e eficaz, exercerem fiscalização. Tais procedimentos serão convertidos em processo caso seja identificada irregularidade e essa não seja sanada na forma e prazo estipulados pelo Tribunal. É o caso das auditorias, inspeções e fiscalizações de contas do Estado;
- c) procedimentos especiais: além dos procedimentos citados, há nos Tribunais de Contas procedimentos extravagantes, como a denúncia e a consulta. A denúncia é a apresentação de irregularidade ao Tribunal de Contas por qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato. A consulta pode ser solicitada pelo chefe do Executivo, pelos presidentes das casas legislativas, por partidos políticos, ministros de estados ou secretários, e outros, com o objetivo de obter informações e um relatório sobre um objeto específico indicado. A partir daí, o Tribunal de Contas consultado elaborará uma resposta pelo plenário de seus membros.

Dentre os tipos de processos administrativos praticados pelos Tribunais de Contas, Zymler (2005) insere os seguintes: processos de tomada e prestação de contas; processos de fiscalização; processos de tomada de contas especial; processos de admissão e concessões e processos especiais.

O processo de tomada ou prestação de contas tem por finalidade precípua a promulgação de acórdão pelo Tribunal de Contas “comprovando a regular aplicação do dinheiro público” (ZYMLER, 2005, p. 415), havendo, portanto, conjugação de esforço do gestor público e da administração, sem conflitos ou interesses. No entanto, quando a regularidade é questionada, com conflito de interesses entre gestor e administração, o processo passa a ter caráter contencioso. Na triangulação processual, de acordo com Zymler (2005), é possível identificar nos vértices o Tribunal de Contas, de um lado, e o administrador/responsável pelo dinheiro público de outro, cabendo ao Estado-juiz, terceiro e imparcial, o “julgamento da lide” formada. Ressalta o autor que a função do

Tribunal de Contas é, na verdade, uma dupla função (reunir provas e livre apreciação das razões exaradas pelo responsável), e não propriamente de parte.

Os processos de fiscalização geralmente estão vinculados aos processos de prestação e tomada de contas. É possível que seja dispensada a prestação ou tomada de contas de órgão que tenha sido objeto de inspeção, por exemplo (ZYMLER, 2005).

Os autores (MILESKI, 2006; GUERRA, 2005; ZYMLER, 2006) falam dos processos administrativos de controle/fiscalização comuns nos Tribunais de Contas. No Tribunal de Contas da União e no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, os processos administrativos de controle estão previstos nas respectivas leis orgânicas e regimentos internos. Nesse trabalho, toma-se por parâmetro, além do texto constitucional, a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O título II da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), denominado “julgamento e fiscalização”, apresenta os processos administrativos praticados por este Tribunal na atividade de controle externo.

2.3.1 Prestação e tomada de contas

De acordo com o estabelecido no artigo 6º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - LOTCU, estão sujeitos a tomada de contas os elencados nos incisos I à VI do artigo 5º:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]; II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário; III - os dirigentes e liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal; IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma indireta ou direta, nos termos do tratado constitutivo; V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social. (BRASIL, 1992).

Essas contas tomadas ou prestadas pelos administradores ou responsáveis por dinheiros públicos, serão apresentadas de acordo com as normas estabelecidas em instrução normativa e serão julgadas anualmente pelo Tribunal de Contas (artigo 7º, LOTCU) (BRASIL, 1992). Almeida (2005) ressalta a importância, na prestação e

tomada de contas, da instrução normativa do TCU n.º 47 de 2004, na qual estão especificados os processos de contas e sua organização para apresentação perante o Tribunal de Contas.

Caso a pessoa responsável se omita na prestação de contas, ou, caso prestadas, essas manifestem a ocorrência de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente deverá adotar providências com vista a instauração da tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar responsáveis e quantificar o dano. Em havendo omissão da autoridade administrativa competente para instaurar o processo de tomada de contas especial, o Tribunal de Contas o determinará e fixará prazo para tal (artigo 8º, TCU) (BRASIL, 1992).

O processo de tomada de contas especial deverá ser apresentado ao Tribunal de Contas para julgamento caso se verifique que o dano foi igual ou superior ao limite estipulado pelo Tribunal. Se o limite for inferior ao estipulado, a tomada de contas especial será anexada ao processo de prestação ou tomada de contas anual para julgamento em conjunto.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece, no artigo 9º, que integrarão os processos de tomada e prestação de contas, bem como o processo de tomada de contas especial, o relatório de gestão, relatório do tomador de contas, relatório e certificado de auditoria do dirigente do órgão de controle interno. Esse último documento (certificado de auditoria interna), indicará as irregularidades encontradas e as medidas adotadas visando a correção (BRASIL, 1992).

O artigo 10º define os tipos de decisões passíveis de serem tomadas nos processos de tomada e prestação de contas, sendo elas decisões preliminares, definitivas ou terminativas. A decisão preliminar é aquela que determina a suspensão do julgamento para que se façam diligências ao saneamento do processo, como a citação e a audiência dos responsáveis. Na decisão definitiva há o julgamento das contas, efetivamente, sendo essas enquadradas em contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Já a decisão terminativa ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidas (BRASIL, 1992).

A decisão preliminar é, na verdade, um despacho singular, onde o relator do processo poderá, de ofício ou a requerimento do Ministério Público de Contas,

suspender o julgamento para determinar diligências necessárias ao saneamento dos autos. Tal decisão poderá, caso assim entenda o relator, ser publicada no Diário Oficial de União (artigo 13). Saneado, o processo será submetido à Câmara ou Plenário para decisão de mérito (decisão definitiva ou terminativa).

Caso sejam verificadas irregularidades nas contas prestadas ou tomadas, de acordo com o artigo 12, o relator ou o colegiado do Tribunal:

I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado; II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida, III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa; não resulte dano ao Erário; IV - adotará outras medidas cabíveis (BRASIL, 1992).

Em relação ao responsável pela irregularidade, esse será cientificado para recolher a importância devida em prazo estipulado no regimento interno. Recolhida a importância tempestivamente, sanando a irregularidade encontrada, também estará sanado o processo.

No processo administrativo do Tribunal de Contas, a revelia é declarada diante da omissão do responsável à citação e à audiência. A partir daí, o processo terá prosseguimento normal (artigo 12, §3º). Não será, a revelia, entendida como concordância e aceitação da acusação feita.

O julgamento das contas prestadas ou tomadas será realizado até o término do exercício seguinte àquele em que as contas foram apresentadas, conforme artigo 14 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. No julgamento será proferida decisão pela regularidade, regularidade com ressalvas e irregularidade das contas, de acordo com os conceitos do artigo 16 da LOTCU (BRASIL, 1992):

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário; III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao Erário decorrente de ato de

gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

As contas regulares são aquelas que “expressem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (LOTUCU). Na regularidade das contas, o Tribunal dará plena quitação aos responsáveis.

As contas julgadas regulares com ressalvas também geram plena quitação ao responsável. No entanto, o Tribunal determinará, ao responsável ou a quem lhe tiver sucedido, que adote medidas para a correção da impropriedade e para coibir faltas futuras. As contas regulares com ressalvas são aquelas em que foram identificadas impropriedades ou qualquer outra falta formal, sem causar dano ao Erário (BRASIL, 1992).

As contas irregulares, conforme apresentado no artigo 16 da LOTUCU (acima transcrito), será assim julgada quando houver omissão no dever de prestar contas ou prática de gestão ilegal, ilegítima, antieconômica ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Também será julgada irregular caso seja constatado dano ao Erário decorrente de ato ilegítimo e desfalque ou desvio de dinheiros e bens públicos, hipóteses em que será também fixada a responsabilidade solidária, com remessa dos autos ao Ministério Público para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis.

Na decisão que julgar irregular a conta apresentada, na hipótese de haver débito, o responsável será condenado ao pagamento do valor devido, com juros de mora, atualização e, caso estipulado, multa. Tal decisão valerá como título executivo e fundamentará a ação de execução. Nos casos em que a conta for irregular mas não houver débito, o Tribunal aplicará multa.

Há ainda uma quarta possibilidade de julgamento das contas, que não as julga em regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. São as contas iliquidáveis, aquelas em que, por caso fortuito ou de força maior, alheias à vontade do responsável, seja impossível o julgamento do mérito das contas. Nesses casos, o Tribunal determinará o arquivamento, podendo retomar o processo em cinco anos, à vista de novos elementos suficientes para julgamento.

O julgamento das contas será realizado, de acordo com Almeida (2005), através da análise da boa e regular aplicação dos recursos públicos, estabelecendo-se nexos entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados.

A seção III, denominada “execução das decisões”, começa estabelecendo as formas em que poderão ser efetivadas a citação, a audiência, a comunicação e a notificação da parte: mediante ciência do responsável ou interessado nos autos, pelo correio (carta com aviso de recebimento) e por edital publicado no Diário Oficial da União (no caso de pessoas não localizadas). Tais instrumentos servirão também para comunicar a rejeição da defesa apresentada.

Quando das decisões definitivas, essas serão formalizadas por acórdão e publicadas no Diário Oficial da União. Nos julgamentos pela regularidade das contas, será publicado certificado de quitação plena do responsável para com o Erário, e nos julgamentos de regularidade com ressalvas, será emitido e publicado certificado de quitação com determinação. Já nas hipóteses de julgamento pela irregularidade das contas, constará o prazo e a obrigação de recolhimento aos cofres públicos dos valores que lhe tenham sido imputados como débitos, bem como título executivo para cobrança judicial caso não respeitado o prazo. Também constarão as sanções cabíveis, conforme artigo 23 da LOTCU (BRASIL, 1992).

As decisões definitivas que importem em culminação de débito serão líquidas e certas, valendo como título executivo. Dessa decisão, o responsável será notificado para efetuar e comprovar o recolhimento da dívida, o que poderá também ser feito em parcelas. Nesse último caso, o inadimplemento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado das demais, conforme artigos 24, 25 e 26 da LOTCU.

De acordo com os artigos 27 e 28 da LOTCU, quando for constatado débito no julgamento das contas e o responsável tiver efetuado o pagamento dentro do prazo, a ele será dada quitação. No entanto, se não efetuar o pagamento, o Tribunal poderá determinar a cobrança judicial, através do Ministério Público de Contas, ou o desconto dos salários/proventos recebidos pelo responsável (BRASIL, 1992).

A seção III também demarca o momento para início da contagem dos prazos nos processos administrativos do Tribunal de Contas em geral, conforme artigo 30 da LOTCU:

Art. 30. Os prazos referidos nesta Lei contam-se da data: I - do recebimento pelo responsável ou interessado: a) da citação ou da comunicação de audiência; b) da comunicação de rejeição dos fundamentos da defesa ou das razões de justificativa; c) da comunicação de diligência; d) da notificação; II - da publicação de edital no Diário Oficial da União, quando, nos casos indicados no inciso anterior, o responsável ou interessado não for localizado; III - nos demais casos, salvo disposição legal expressa em contrário, da publicação da decisão ou do acórdão no Diário Oficial da União (Brasil, 1992).

Na seção “recursos”, a LOTCU determina, no artigo 31, que seja assegurada a ampla defesa ao responsável ou interessado em todas as etapas do processo de julgamento de contas. O artigo 32 prevê como recursos passíveis de decisão proferida em processo de prestação ou tomada de contas os recursos de reconsideração, embargos de declaração e revisão, desde que tempestivos (BRASIL, 1992).

Acerca do pedido de reconsideração, a LOTCU estabelece que esse terá efeito suspensivo e regressivo, desde que interposto em até 15 dias após a publicação da decisão no Diário Oficial da União. O recurso de embargos de declaração se dá da mesma forma que a prevista no processo civil, ou seja, em decorrência de obscuridade, omissão ou contradição e, ainda, suspende os prazos para interposição de outros recursos e para o cumprimento da decisão embargada. Diverge do embargo de declaração do Processo Civil no que toca ao prazo para sua interposição que, perante o Tribunal de Contas é de 10 dias, enquanto na esfera cível o prazo é de 5 dias, de acordo com o artigo 536 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973).

O recurso de revisão é interposto perante o plenário do Tribunal de Contas, sem efeito suspensivo, no prazo de cinco anos. Esse recurso será fundamentado em erro de cálculo, em falsidade ou insuficiência de documentos em que tenha se fundamentado a decisão recorrida e na superveniência de documentos que possam alterar o mérito do julgamento.

O artigo 277 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além dos recursos previstos na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, acrescenta o pedido de reexame e o agravo. O pedido de reexame, que será processado na mesma forma que o pedido de reconsideração, é cabível de decisão de mérito em processo relativo aos atos que necessitam de registro e fiscalização pelo Tribunal. Já o recurso de agravo é cabível de despacho decisório ou de decisão que lhe seja desfavorável em medida cautelar (BRASIL, 1982).

A atividade de controle externo do Tribunal de Contas da União está bem delimitada no seu Regimento Interno. O RITCU estabelece que as atividades de controle externo serão realizadas de acordo com um plano estratégico proposto pela Presidência do Tribunal.

O RITCU prevê, além dos processos de prestação e tomada de contas (especial), dentro das atividades de controle externo, a apreciação das contas do Presidente da República, a fiscalização, a apreciação de atos sujeitos a registro e a resposta a consulta.

2.3.2 Apreciação das contas do Presidente da República

O processo de apreciação de contas do Presidente da República é a forma de o Poder Executivo prestar contas ao Poder Legislativo, conforme expõe o artigo 71, I, da CRFB/88. O artigo 221 do RITCU determina que o Tribunal de Contas, no prazo de sessenta dias, aprecie as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Os documentos a serem apreciados são os balanços gerais da União e os relatórios emitidos pelos órgãos de controle interno, todos em conformidade com os atos normativos do Tribunal (BRASIL, 1982).

O relator do parecer prévio acerca das contas apresentadas pelo Presidente da República deverá apresentar seu relatório ao Plenário em até 50 dias após o recebimento das contas pelo Tribunal. O parecer deverá ser conclusivo no sentido de “expressar se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial” e observam os princípios constitucionais e legais relativos à administração pública federal (BRASIL, 1982). O relatório ainda conterá informações indicando os reflexos da administração no desenvolvimento econômico e social do país, a pertinência da lei orçamentária e o cumprimento dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O parecer prévio aprovado pelo Plenário do Tribunal e os votos dos Ministros serão enviados ao Congresso Nacional e publicados na Revista do Tribunal de Contas da União.

2.3.3 Fiscalização

A fiscalização poderá ser exercida por iniciativa própria do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos, contratos e fatos administrativos. Poderá ainda ser iniciada por provocação do Congresso Nacional através de pedidos de informação e solicitações de auditorias, inspeções e pronunciamentos. Nesse caso, são legitimados para os pedidos o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados e os presidentes das comissões do Congresso Nacional e suas casas legislativas. No caso em que for solicitado ao Tribunal de Contas o processo de auditoria, sua inclusão no plano de fiscalização será decidida pelo Plenário, tudo em conformidade com os artigos 231 e 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O processo de fiscalização, nos artigos 234 à 236, prevê a forma de denúncia, pela qual qualquer do povo, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove sua procedência e somente poderá ser arquivada depois de efetuadas as diligências pertinentes. Após reunidas as provas das irregularidades ou ilegalidades denunciadas, os demais atos do processo serão públicos. O instrumento de denúncia deverá ser apresentado ao Tribunal competente, ou seja, referir-se a responsável ou administrador sujeito a sua jurisdição. Deverá conter, ainda, o nome do denunciante, sua qualificação e endereço, indícios da irregularidade ou ilegalidade denunciada e redigida em linguagem clara e objetiva. O Tribunal manterá sigilo sobre o processo de denúncia até decisão definitiva (BRASIL, 1982).

No processo de fiscalização, são legitimados para representar perante o Tribunal de Contas os seguintes:

I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93; II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal; III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais; V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246; VI – as unidades técnicas do Tribunal; e VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que

detenham essa prerrogativa por força de lei específica (BRASIL, 1982).

A fiscalização é possível através dos instrumentos previstos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. São instrumentos do processo de fiscalização de contas, previstos nos artigos 238 à 243 do RITCU, o levantamento, a auditoria, a inspeção, o acompanhamento e o monitoramento.

O levantamento é usado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos, identificar objetos e avaliar a viabilidade da realização da fiscalização. A auditoria é instrumento de análise da legalidade e legitimidade dos atos de gestão e de avaliação dos atos praticados em relação aos critérios de economicidade, eficiência e eficácia. Já a inspeção é usada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar denúncias. O acompanhamento é o exame e avaliação constante, ao longo de um período, da legalidade e do desempenho dos projetos. Por fim, o monitoramento visa verificar o cumprimento das deliberações e os resultados dela advindos (BRASIL, 1982).

Na execução das fiscalizações os servidores designados terão prerrogativa de livre acesso em órgãos e entidades sujeitos a jurisdição do Tribunal, bem como aos documentos e informações necessárias a fiscalização. Poderão, ainda, requerer por escrito, documentos e informações, fixando prazo para a apresentação. No curso da fiscalização, caso seja verificado dano ao Erário ou irregularidade grave, a equipe fiscalizadora deverá, imediatamente, representar ao dirigente da unidade técnica, conforme estipula o artigo 246 do RITCU (BRASIL, 1982).

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU estabelece como objetos de fiscalização os atos e contratos administrativos, as transferências constitucionais e legais, os convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, a aplicação de subvenções, auxílios e contribuições e a renúncia de receitas.

2.3.4 Apreciação de atos sujeitos a registro

O RITCU, no artigo 259, estabelece como procedimento de fiscalização do Tribunal de Contas da União, a apreciação para fins de registro dos atos de admissão de pessoal, da administração pública direta e indireta, com exceção dos cargos de

provimento em comissão, e os atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões à servidores públicos federais civis e militares.

Para Almeida (2006, p. 52), “o exame procedido pelo TCU sobre os atos de aposentadoria e pensões caracteriza-se como ação de fiscalização, destinada à verificação da legalidade das condições”. O exame, no entanto, não está submetido ao contraditório dos beneficiários da aposentadoria e da pensão, para que não seja ferida a atividade de controle externo.

Por fim, o Tribunal de Contas, para a apreciação de atos sujeitos a registro, receberá do órgão de controle interno da entidade fiscalizada dados e informações sobre a admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, reformas e pensões, com parecer daquele órgão (BRASIL, 1982). A partir dessas informações e pareceres, o Tribunal apreciará o ato e, caso entenda pela legalidade, mandará efetuar o registro. Caso considere os atos ilegais, recusará o registro daquele ato.

Relativamente aos processos administrativos de controle apresentados acima, foram consideradas as normas gerais, como a Constituição Federal, a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU. Assim, foram excluídas do estudo as normas específicas de cada procedimento, como, por exemplo, as instruções normativas e resoluções.

Considerando o Princípio Constitucional da Simetria, que determina que se apliquem aos Tribunais estaduais e municipais aquilo que a Constituição Federal de 1988 determinou para o Tribunal de Contas da União, foram usados como base do estudo a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

No presente trabalho monográfico, foram considerados, principalmente, os processos administrativos apresentados no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, em detrimento dos processos apresentados por Mileski (2011) e Guerra (2005), embora esses não sejam, necessariamente, divergentes daqueles.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1 A “NOVA” LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF foi proposta pelo governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e foi aprovada pelo Congresso como Lei Complementar n.º 101/2000.

Ela pode ser considerada com a “reencarnação do espírito da boa administração e a personificação da vontade legislativa transformadora sob os princípios republicanos na pós-modernidade estatal” (CASTRO, 2011, p. 227). Para o autor, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe eixos fundamentais da boa administração, tendo como pilares o planejamento, a transparência, a responsabilização e o controle. Além disso, indica que a LRF também tem o objetivo de por freio à gastança pública.

A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal foi criada para “fortalecer o importante papel desempenhado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas no exercício constitucional do controle externo” (GUERRA, 2005, p.218). A lei é também descrita pelo autor como um código de conduta para os administradores públicos de todos os entes estatais, seja o Poder Executivo, o Legislativo, o Judiciário, os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas, ou os órgãos da administração indireta (autarquias e fundações), as empresas estatais controladas pelo governo ou qualquer organismo que receba dinheiro público.

Carvalho (2009, p.6) define a Lei de Responsabilidade Fiscal como:

lei complementar nacional que estabelece normas gerais sobre finanças públicas para todos os entes da Federação, seus órgãos e entidades, objetivando regulamentar artigos da Constituição Federal no capítulo relativo às finanças públicas e ainda acrescenta normas específicas destinadas à Contabilidade Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nas palavras de Oliveira (2001) veio sanar o vazio punitivo contra o mau administrador público e estabeleceu limites mínimos no âmbito financeiro público para cumprimento pelo administrador.

Para Viccari Júnior et al. (2006, p.9), a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da administração pública, bem como limitar os gastos às receitas, mediante a adoção das técnicas de “planejamento governamental, organização,

controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação à população”.

Campelo citado por Machado (2010, p.7) acredita que a LRF busca a eficiência administrativa na gestão fiscal, impondo-se equilíbrio nas contas públicas. Para o autor, a LRF tem a finalidade de abrir espaço para que as “atividades administrativas retornem ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo aos idosos, proteção à infância e erradicação da pobreza, surgindo assim o desenvolvimento”.

Os autores, em unanimidade, consideram a Lei de Responsabilidade Fiscal um marco na administração pública brasileira, opinião que é reafirmada neste trabalho monográfico.

Guerra (2005) manifesta sua discordância do nome que foi dado à lei, pois acredita que o fato de ser chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal remete erroneamente a concepção de tributo. Para o autor, por se tratar de gerência e execução da atividade financeira estatal, deveria ser conhecida por *Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal*. Além disso, ressalta que se trata da gerência financeira e patrimonial das entidades políticas e não apenas de responsabilidade fiscal. Para o presente estudo, considera-se a nomenclatura usual da lei e já consolidada na doutrina e na *práxis*, que a nomina Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para Bandeira de Mello (2001), a Lei de Responsabilidade Fiscal é parâmetro a ser seguido em matéria financeira pelos órgãos da administração quando da realização do controle interno.

A lei de Responsabilidade Fiscal definiu princípios básicos de responsabilidade na gestão do dinheiro público, emanados da noção de prudência (MILESKI, 2011). A LRF também demonstra amadurecimento e sensibilidade às demandas coletivas, sinalizando maturidade e consciência social na busca por administrações públicas responsáveis (CARVALHO, 2009).

A LRF teve sua idealização já na Constituição Federal/88, ao dispor sobre a necessidade de Lei Complementar para regulamentar as finanças públicas e os gastos com pessoal. Para Carvalho (2009), o processo de elaboração da LRF foi favorecido e agilizado por inúmeros fatores, como o grande endividamento do setor público e a necessidade de obediência aos princípios da administração pública.

O texto da Mensagem n.º 485 de 1999 do Presidente da República ao Congresso Nacional, que contém a exposição de motivos do projeto de lei de Responsabilidade Fiscal, indica que o projeto faz parte do conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF. A exposição de motivos determina que o objetivo da lei é “a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilidade do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto” (BRASIL, 1999). Tais medidas têm natureza estrutural, buscando mudanças permanentes nas finanças públicas.

Diante do cenário econômico brasileiro na década de 1990 e das pressões do Fundo Monetário Internacional - FMI, o Estado reagiu com o objetivo de buscar equilíbrio e organização nas finanças, adotando medidas de ajuste fiscal (CARVALHO, 2009). O autor ressalta que a principal origem da LRF foi o FMI, que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública por meio da responsabilidade fiscal.

Entende-se, portanto, que ambos os motivos foram decisivos para a elaboração da lei, tanto a CRFB/88 por ter determinado sua criação no artigo 163, I, quanto a conjuntura econômica do fim da década de 1990.

A exposição de motivos da LRF define a lei como inovadora porque trata de experiência que não tem precedente na história brasileira e encontra poucos paralelos em outros países, sendo todos recentes (BRASIL, 1999).

De acordo com o texto “Entendendo a LRF” elaborado por Nascimento e Debus (2001), a responsabilidade na gestão fiscal é a ação planejada e transparente da administração relativamente às finanças públicas, a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas e a garantia de tal equilíbrio.

A Lei Complementar 101/2000 não revoga ou suspende a lei 4.320/64, pois as leis têm objetivos distintos: “enquanto a Lei 4.320/64 estabelece normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal” (NASCIMENTO e DEBUS, 2001, p.25).

Há discussão acerca da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Alguns defensores da inconstitucionalidade afirmam que a lei fere o princípio da separação de poderes por estabelecer limites orçamentários de gestão. Sobre o tema, Zymler (2005) afirma que existem regras específicas sobre orçamento na Constituição

Federal/88, o que ressalta a constitucionalidade da lei, e, ainda, que a lei tem o objetivo de exigir zelo com o trato do dinheiro público, o que não é inconstitucional e tem a nobre missão de resguardar o interesse público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, interposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), o que está pendente de julgamento.

Ainda há outras discussões sobre a constitucionalidade da LRF, as quais serão estudadas, caso sejam pertinentes, no próximo item deste capítulo.

A LRF tem o objetivo máximo de buscar o controle e equilíbrio das despesas e receitas públicas, fixando limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas. A LRF tem o condão de regulamentar a atividade financeira do estado, com destaque para os artigos 163 e 169 da CRFB/88 (OLIVEIRA, 2001). O artigo 163, I, da CRFB/88 dispõe que “lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas”, enquanto o artigo 169, *caput*, da CRFB/88 estabelece a regulamentação por lei complementar dos limites dos gastos públicos com pessoal nos seguintes termos: “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 1988).

Oliveira (2001) ressalta que a Lei Complementar 101/2000 é uma lei nacional, por alcançar todas as entidades públicas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e não apenas lei federal, com implicações somente no âmbito da União.

Carvalho (2009) dispõe acerca dos princípios próprios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por se tratar de lei relativa a finanças públicas, da lei se exige o cumprimento obrigatório dos princípios inerentes a toda a atividade pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos já expostos no primeiro capítulo deste trabalho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com Carvalho (2009), também é norteada por princípios específicos: 1) planejamento ou ação planejada, que é a administração da coisa pública com base em planos previamente traçados e aprovados pelas pessoas competentes; 2) transparência na gestão fiscal, ou seja, a não sonegação de informações à sociedade, decorrente do princípio da publicidade; 3) equilíbrio de

contas, devendo o Estado organizar suas finanças e buscar compatibilidade entre receitas e despesas; 4) responsabilidade da gestão fiscal, que parte do princípio do planejamento e preconiza a obediência a limites e condições impostas na lei; 5) cumprimento de metas de resultado, com a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos; 6) obediência a limites e condições para operações de crédito, dívida consolidada e despesas com pessoal, princípios nos quais se busca a responsabilidade da gestão relativamente a cada item específico; 7) cumprimento das condições para geração de despesas da seguridade social.

A partir de Diniz (2001, p.29) também é possível estabelecer princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com o autor, a LRF tem como mandamentos nucleares a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e a obediência a limites e condições em relação a diversos aspectos, como a despesa com pessoal, dívidas, transferências e renúncia de receitas. Ainda tem como princípio a instituição de mecanismos prévios e eficientes para cumprimento das metas fiscais.

Para Guerra (2005), a LRF está dividida em quatro grandes áreas: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Maleski (2011) também apresenta essas quatro áreas como pilares de sustentação da Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas utilizando o termo *sanção* em contraposição ao termo *responsabilização* utilizado por Guerra (2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme divisão nos capítulos de I à X, está estruturada nas seguintes áreas: planejamento; receita pública; despesa pública; transferência voluntárias; destinação de recursos públicos para o setor privado; dívida e endividamento; gestão patrimonial; transparência, controle e fiscalização; disposições finais.

Maleski (2011, p. 81) destaca que a LRF trouxe um disciplinamento de caráter “inovador e abrangente, posto que regulamentou não só diretrizes, metas e limites para a gestão fiscal, mas também normas sobre transparência e controle, fixando, inclusive, sanções por infrações” às normas expostas na LRF. A responsabilidade fiscal é apresentada como algo inovador, por trazer um novo tipo específico de responsabilidade, além das anteriormente existentes (responsabilidade política e administrativa).

A LRF veio fortalecer o importante papel desempenhado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, no exercício constitucional do controle externo (GUERRA, 2005).

Embora todos os capítulos da Lei de Responsabilidade Fiscal sejam de grande relevância na administração das finanças públicas, este trabalho monográfico ater-se-á, no item subsequente, ao estudo dos dispositivos relativos ao controle e fiscalização.

3.2 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NA LRF E PROCESSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer normas relativas às finanças públicas designou capítulo especial para a transparência, o controle e a fiscalização.

O capítulo IX, titulado “Da transparência, controle e fiscalização”, apresenta como instrumentos de transparência da gestão os planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e respectivo parecer prévio e os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal (BRASIL, 2001).

Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais têm o objetivo de direcionar a atividade de controle interno, afinal essas leis estabelecem os limites de aplicação dos dinheiros administrados. É o caso dos limites estabelecidos no artigo 19 da LRF, que discrimina os percentuais da receita corrente líquida a serem direcionados ao pagamento das despesas com pessoal (BRASIL, 2000). Para Mileski (2011), a LRF “estabelece diretrizes para os órgãos de controle interno de cada Poder e do Ministério Público”.

Os relatórios de execução de orçamento e de gestão, de acordo com os artigos 52 a 55 da LRF, devem ser apresentados nos prazos fixados e abranger o conteúdo fixado em lei. Tais relatórios têm o objetivo de facilitar a divulgação e compreensão das atividades realizadas. Através dos relatórios é possível comparar os gastos do ente público com os limites estabelecidos na LRF.

Sobre a função “controle”, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, Mileski (2011) afirma que essa é realizada para acompanhar e verificar a regularidade dos procedimentos de Gestão Fiscal, levando-se em consideração o planejamento

realizado através do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Para o autor, a principal atribuição do sistema de controle é a fiscalização quanto ao cumprimento das normas da lei complementar, especialmente no que se refere ao alcance das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias.

A função controle, de acordo com Mileski (2011, p. 142):

“Permite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, na medida em que o acompanhamento da gestão fiscal das Administrações Públicas deve ser realizado bimestral, quadrimestral ou semestralmente através de relatórios e demonstrativos parciais, na forma legal regulada”.

A atividade de controle é a comparação dos dados registrados nos relatórios e os limites estabelecidos na lei complementar para verificar se houve obediência aos parâmetros legais.

Para Guerreiro (2002, p. 291), a Constituição Federal/88 estabeleceu a "necessidade de mecanismos de controle e avaliação, ao determinar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter [...] um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento” das metas orçamentárias e a execução de programas de governo.

As atividades dos Tribunais de Contas, como analisado nos capítulos I e II, estão focadas no controle e fiscalização da Administração Pública. Nas funções de controle e fiscalização, os Tribunais de Contas se utilizam dos processos de prestação/tomada de contas, apreciação das contas para emissão de parecer prévio, realização de auditoria e inspeções e apreciação de atos sujeitos à registro.

O processo de prestação de contas praticado pelos entes ao Tribunal de Contas tem o objetivo de verificar a utilização do dinheiro público de acordo com as leis orçamentárias e com as normas e princípios da Administração Pública. A função que determina eficiência por parte dos administradores públicos na arrecadação e obtenção de receitas é avaliada no processo de prestação de contas ao Tribunal, com seu respectivo julgamento. Quando se tratar de contas do chefe do executivo, o julgamento será realizado pelo Poder Legislativo. Quando, no entanto, se tratar de outras contas de administradores de recursos públicos, o julgamento será realizado pelo Tribunal de Contas.

De acordo com o texto “Entendendo a LRF”, de Nascimento e Debus (2001), a prestação de contas deve conter o desempenho da arrecadação de receitas com destaque para providências de fiscalização e combate a sonegação, medidas administrativas e judiciais para recuperação de crédito e receitas tributárias.

O processo de prestação de contas está regulamentado, na LRF, conforme os artigos 56 à 58 e, na Constituição Federal/88, conforme artigos 70 e 71. Sobre o artigo 56 da LRF, Viccari Júnior et. al. (2006) afirma que foram trazidas duas importantes novidades: 1) prestação de contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, através dos chefes do Executivo, com emissão de parecer prévio em separado acerca das contas de cada um desses entes; 2) previsão de que as contas do Tribunal de Contas serão analisadas pelo Poder Legislativo.

Ao estabelecer que as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público serão incluídas às contas dos chefes do Executivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou o controle externo sobre as atividades dessas entidades. Para Mileski (2011), no entanto, essas instituições já eram submetidas ao controle externo pela determinação do artigo 70 e 71, II, da CRFB/88, que prevê o julgamento das contas de qualquer ente que administre quaisquer valores públicos. No entendimento de Guerreiro (2002), a Lei Complementar n.º 101/2000 fortaleceu o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas.

Há, em relação ao artigo 56, discussão sobre sua constitucionalidade. Para aqueles que pugnam pela sua inconstitucionalidade, como Oliveira (2001), a lei não poderá exigir que os Poderes Legislativo e Judiciário remetam suas contas ao chefe do Executivo, devendo cada qual enviar suas contas separadamente. Tal exigência seria atentatório ao princípio da separação dos poderes. Assim, Oliveira (2001) acredita que cada poder deverá enviar sua conta, separadamente, ao Tribunal de Contas.

Também, a inconstitucionalidade é fundamentada no sentido de que, com suas contas incluídas às do chefe do Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público estarão submetidos à norma do artigo 71, I, da CRFB/88, e, conseqüentemente, terão suas contas julgadas pelo Poder Legislativo com parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. Pelo artigo 56 da LRF, que determina que as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público sejam apresentadas junto às do chefe do Executivo, essas contas seguiriam o rito e forma estabelecidos no

inciso I do artigo 71 da CRFB/88, seriam apreciadas pelo Tribunal de Contas, com emissão de parecer prévio, e julgadas pelo Poder Legislativo.

Nesse caso a inconstitucionalidade estaria presente porque, de acordo com a CRFB/88, apenas as contas do chefe do Executivo, após apreciação do Tribunal de Contas, serão submetidas ao crivo do Poder Legislativo, conforme artigo 71, I, da CRFB/88.

Haveria então outras inconstitucionalidades, como o julgamento pelo Legislativo de suas próprias contas e a usurpação da competência do Tribunal de Contas, que passaria da função de julgador das contas do Poder Legislativo e Judiciário e Ministério Público para apreciador de tais contas. Ainda, haveria aumento da competência constitucional do Poder Legislativo, que passaria a ser julgador das contas do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Embora haja corrente que defenda a inconstitucionalidade do artigo 56 da LRF, Zymler (2005), presidente do Tribunal de Contas da União, acredita que tal artigo é constitucional. Para o autor, o artigo 56 de LRF apenas amplia o leque de atribuições do Tribunal de Contas, exigindo que também examine as contas dos demais Poderes da República. De acordo com o entendimento de Zymler (2005), os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público - MP já estavam obrigados pelo inciso II do artigo 71 da CRFB/88 a prestar contas ao Tribunal de Contas, o que não implicaria em divergência do artigo 56 da CRFB/88.

Zymler (2005) ressalta que o Tribunal de Contas, quando da elaboração do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo, exercerá apenas função técnica, sem emitir julgamento (função jurídica), o que cabe a Poder Legislativo. No entanto, quando da elaboração do parecer prévio das contas dos demais poderes e MP, caberá ao Tribunal de Contas a função técnica e jurídica, conforme inciso II do artigo 71 da CRFB/88. Afinal, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público são entes da administração direta e seus chefes/presidentes são administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Cabe ressaltar que o artigo 56, conforme demonstrado abaixo, não prevê expressamente que as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público sejam julgadas pelo Poder Legislativo, mas apenas determina que suas contas sejam

apreciadas pelo Tribunal de Contas, com emissão de parecer prévio. O artigo 56 da LRF dispõe:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (BRASIL, 2000).

Para Zymler (2005), não haveria alteração do ente competente para o julgamento das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público, mas apenas uma extensão da atividade de emissão de parecer pelo Tribunal de Contas. Assim, os Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público continuariam a ser julgados pelo Tribunal de Contas. Embora suas contas sejam apresentadas junto às contas do Chefe do Executivo, isso não significaria que seu julgamento será realizado pelo Poder Legislativo, ao qual cabe apenas o julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Para Câmara e Câmara (2008), a inconstitucionalidade do artigo 56 da LRF está na subtração da competência dos Tribunais de Contas. Para os autores, de acordo com o artigo 71, II, da CRFB/88, cabe ao TC julgar as contas dos Chefes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, o que, com o artigo 56, passou a ser apenas a emissão de parecer prévio, sem o julgamento. De acordo com as palavras usadas por Câmara e Câmara (2008, p. 32), “subtrair das Cortes de Contas a indelegável atribuição de julgar as contas do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público é absolutamente inconstitucional”.

Para Toledo Júnior e Rossi (2000, p. 14), o artigo 56 da LRF “ressente-se de constitucionalidade, pois que contraria vários trechos da Constituição”, como o artigo 31, §2º, onde o parecer só cabe para as contas do Prefeito, o artigo 49, IX, através do qual o julgamento legislativo só alcança as contas do Presidente de República e o artigo 71, II, que determina aos Tribunais de Contas julgar os balanços dos gestores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

Assim, é possível considerar o seguinte quadro comparativo do que a Constituição da República Federativa do Brasil/1988 e Lei de Responsabilidade Fiscal determinam acerca das contas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e Ministério Público. Assim, a competência para o julgamento das contas dos Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário e Ministério Público de acordo com a Constituição Federal/88 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 1 – Competência para o Julgamento das Contas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público.

COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS		
	Constituição Federal/1988	LRF
da Chefia do Poder Executivo	Legislativo	Legislativo
do Poder Legislativo	Tribunal de Contas	Legislativo
do Poder Judiciário	Tribunal de Contas	Legislativo
do Ministério Público	Tribunal de Contas	Legislativo

Fonte: elaborado pela autora.

A tabela demonstra, por exemplo, que a competência para o julgamento das contas do Ministério Público, conforme estabelecido na CRFB/88, é do Tribunal de Contas e, conforme a LRF, é do Poder Legislativo.

Admite-se neste trabalho monográfico que tal artigo estabelece que as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público sejam apreciadas pelo Tribunal de Contas e, em consequência dessa determinação, que sejam julgadas pelo Poder Legislativo. Assim, o artigo estaria suprimindo a competência constitucional do Tribunal de Contas de julgamento das contas dessas entidades. Também, entende-se que haveria ampliação do processo de apreciação de contas, que é processo voltado apenas para as contas do chefe do Executivo.

Na análise dos processos dos Tribunais de Contas, tanto sob a perspectiva constitucional como regimental do Tribunal de Contas da União, viu-se que está previsto o processo de apreciação das contas do Presidente da República, o chefe do Poder Executivo no âmbito da União. Tal constatação ressalta a incongruência da norma do artigo 56 da LRF com o que se previu inicialmente para o Tribunal de Contas.

Em resumo, relativamente ao artigo 56, é crível que esse esteja em desacordo com a CRFB/88 por determinar, mesmo que indiretamente, o julgamento das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público pelo Poder Legislativo, como demonstrado.

Sobre a segunda inovação da LRF, no artigo 56, §2º, que determina que seja proferido parecer das contas do Tribunal de Contas pelo Poder Legislativo, também há discussão sobre sua constitucionalidade. O referido artigo dispõe: “§ 2º O parecer sobre

as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais” (BRASIL, 2000).

Para Câmara e Câmara (2008) há inconstitucionalidade no § 2º do artigo 56 da LRF, pois esse prevê uma competência inexistente ao Poder Legislativo, qual seja, a de emitir parecer sobre as contas do Tribunal de Contas.

Viccari Júnior et al. (2006, p. 203), no entanto, em argumentos favoráveis a validade do artigo 56, §2º, da LRF, define ser essa uma “incumbência determinada pela LRF”, com o objetivo de que nenhum ente seja imune ao julgamento das contas. Ainda, ressalta que o Poder Legislativo deverá se atualizar para atender a determinação do artigo 56, §2º, da LRF com o mínimo de qualidade e credibilidade.

Sobre a apreciação das contas do Tribunal de Contas pelo Legislativo, entende-se pela sua possibilidade, como exposto por Viccari Júnior et al (2006). O Tribunal de Contas, embora seja compreendido como órgão autônomo, está constitucionalmente atrelado ao Poder Legislativo. Além disso, o órgão Tribunal de Contas foi constituído e está previsto na CRFB/88 como órgão auxiliar do Poder Legislativo na atividade de controle externo.

O Tribunal de Contas utiliza-se de recursos públicos e, diante disso, deverá ser fiscalizado/controlado para se verificar se tem atuado conforme os princípios da legalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público. A apreciação a ser realizada pelo Poder Legislativo decorre da estrutura constitucional que colocou os TCs como órgãos atrelados a esse poder.

O artigo 57 estabelece prazo de até sessenta dias após o recebimento das contas para que o Tribunal de Contas competente emita o parecer prévio, caso não seja estipulado outro prazo nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. Nos casos de municípios que tenham menos de 200 mil habitantes e que não sejam capitais estaduais, o parágrafo primeiro do artigo 57 estabelece o prazo de cento e oitenta dias para emissão do parecer prévio.

A Constituição Federal/88 estabelece no artigo 71, I, o prazo de sessenta dias para elaboração do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (chefe do executivo no âmbito da União).

Sobre a possibilidade de fixação de outros prazos pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, a Constituição Federal/88 estabelece, no artigo 75, que suas normas sejam aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas estaduais e do Distrito Federal. Aqui, ressalte-se a expressão “no que couber”, o que possibilita a autonomia das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais para estabelecerem outro prazo, divergente do prazo constitucional, conforme apontado no *caput* do artigo 57 da LRF.

Relativamente ao §1º do artigo 57 da LRF, Figueiredo et al. (2001, p.281) ressalta que o processo de emissão de parecer prévio envolve várias fases: entrega das “prestações de contas, planejamento e realização da auditoria, elaboração de relatórios preliminares, concessão da ampla defesa e contraditório, apreciação pelo relator, promoção de diligências, elaboração do relatório e voto, até a decisão do colegiado”. Assim, o autor acredita ser um contra-senso exigir que a conclusão de um processo tão complexo se dê em 60 dias ou em 180 dias.

Sobre o prazo de 180 dias, esse não deve ser considerado inconstitucional porque trata de uma adequação da atividade dos Tribunais de Contas com a realidade dos municípios brasileiros. Para Silva (2009), cerca de noventa e cinco por cento dos municípios brasileiros têm menos de 200 mil habitantes e não são capitais de Estados. Se não houvesse a previsão do prazo de 180 dias para apreciação das contas dos municípios não capitais com menos de 200 mil habitantes, os Tribunais de Contas teriam que apreciar as contas de todos os municípios brasileiros em 60 dias, o que certamente implicaria em diminuição da qualidade da apreciação.

A LRF possibilita que as constituições estaduais e leis orgânicas municipais, caso insatisfeitos com o prazo constitucional, estipulem prazo que lhe seja mais adequado. Assim, mesmo que haja manifestações de que os prazos fixados são pequenos para atividade tão complexa, neste trabalho monográfico considera-se que tal norma é constitucional. Afinal, mesmo que os prazos se mostrem insuficientes, aos Municípios e Estados é dada competência para alterá-los.

O artigo 58 da LRF busca, através da prestação de contas, verificar o zelo e esforço da administração para o incremento na arrecadação de receitas (SILVA, 2009). Assim a prestação de contas “evidenciará o desempenho da arrecadação em relação a

previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização de receitas e combate à sonegação [...]” (BRASIL, 2001).

Para Mendes (2009, p. 367), a norma do artigo 58 visa dar “subsídios para que haja acréscimos significativos da receita” pública. Para o autor, a prestação de contas dará especial destaque à situação da arrecadação percebida em relação ao que foi previsto.

Nesse sentido, a norma se mostra compatível com os processos dos Tribunais de Contas que, dentro do processo de apreciação das contas, deverão verificar a eficiência dos administradores em todos os setores das finanças públicas, inclusive na atividade de arrecadação.

Relativamente ao processo de fiscalização da gestão fiscal, essa é disciplinada pelo artigo 59 da LRF, cabendo ao Poder Legislativo, diretamente ou através do Tribunal de Contas, fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas na LRF. Para Viccari et. al. (2006), essa fiscalização é realizada principalmente pelo Tribunal de Contas. De acordo com Pascoal (2004), a atividade de fiscalização do Tribunal de Contas, tendo como parâmetro a LRF, dará ênfase aos seguintes pontos: 1) cumprimento de metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias; 2) cumprimento dos limites de gastos; 3) cumprimento dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição de restos a pagar; 4) providências tomadas para retornar aos limites máximos com gasto de pessoal e dívida pública estabelecidos na lei; 5) destinação dos recursos obtidos da alienação de bens públicos.

Em relação ao processo administrativo de fiscalização disposto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RITCU, esse poderá ser iniciado por provocação do Congresso Nacional ou por iniciativa própria, a partir das denúncias ou representações, assim como estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal. A fiscalização será realizada através da auditoria, da inspeção, do levantamento, do acompanhamento e do monitoramento.

Para Oliveira (2001, p.139), a Lei de Responsabilidade Fiscal não “destoa dos ditames constitucionais pertinentes à competência dos Tribunais de Contas” no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Ainda, Oliveira (2001) entende que a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, do mesmo

modo que a Constituição Federal, a fiscalização dos atos quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de recursos e renúncia de receitas.

Nesse sentido, conforme exposto, entende-se que há total compatibilidade do artigo 59 ao processo de fiscalização dos Tribunais de Contas fundamentado no texto constitucional.

Sobre a atividade do Tribunal de Contas de alertar os poderes e órgãos, prevista no parágrafo primeiro do artigo 59 da LRF, essa é compatível com o processo de prestação de informações técnico-jurídicas, espécie do processo de fiscalização definido no item 2.2 deste trabalho.

Considerando toda a análise dos artigos 56 à 59 da LRF, relativos ao controle e fiscalização, e sua contraposição aos processos praticados pelos Tribunais de Contas, fundamentados na Constituição Federal/88, entende-se pela compatibilidade parcial da Lei de Responsabilidade Fiscal aos processos dos TCs.

Para Mileski (2011), há compatibilidade entre os mecanismos de controle e fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal e os processos de controle externo previstos na Constituição Federal/88 e praticados pelos Tribunais de Contas. Nas palavras de Mileski (2011, p. 141), “o controle previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal segue a forma de controle estruturada constitucionalmente e destina a sua fiscalização para os órgãos do sistema de controle externo que está a cargo do Poder Legislativo, mediante execução pelo Tribunal de Contas”.

Embora os argumentos expostos por Mileski (2011), entende-se pela compatibilidade parcial entre a LRF e os processos dos Tribunais de Contas, uma vez que o artigo 56 da LRF demonstrou pontos divergentes do controle estipulado na Constituição Federal/88.

Como analisado, o artigo 56 estabelece a confecção, pelo Tribunal de Contas, de parecer prévio sobre contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público e, indiretamente, o julgamento de suas contas pelo Poder Legislativo. Dessa forma, tais contas seguirão a forma prevista constitucionalmente para as contas dos chefes do executivo, fazendo com que seja suprimida a competência de julgamento dos Tribunais de Contas.

Há total compatibilidade entre os artigos 57 à 59 da LRF e a forma de controle externo prevista na Constituição Federal. Em relação aos processos de

fiscalização praticados pelos Tribunais de Contas, há também compatibilidade do que foi estipulado na LRF, obedecendo-se aos prazos (artigo 57) e alcance (artigos 58 e 59) estipulados na CRFB/88.

CONCLUSÃO

Através deste trabalho monográfico, foi possível verificar que os dispositivos de controle e fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, quase em sua totalidade, estão de acordo com as funções estabelecidas constitucionalmente para os Tribunais de Contas.

Como se verificou no segundo capítulo do trabalho, os processos dos Tribunais de Contas estão diretamente relacionados às suas competências. Assim, os processos se confundem, em certa medida, com as funções desempenhadas pelo Tribunal.

As funções e processos dos Tribunais de Contas são as de controle da administração pública, atuando como auxiliar do Poder Legislativo na atividade de controle externo.

Num dos processos analisados, o de prestação de contas do chefe do executivo, o Tribunal de Contas elaborará parecer prévio para que, com base nesse parecer, o Poder Legislativo possa fazer o julgamento das contas. Outro processo significativo praticado pelo Tribunal de Contas é o de julgamento das contas dos administradores de dinheiros e outros recursos públicos. Nesse segundo processo, cabe ao Tribunal a análise das contas prestadas e o seu julgamento.

A LRF é um marco na atividade de controle das finanças públicas, conforme descrito no terceiro capítulo do trabalho. Assim, a lei converge para a atividade do Tribunal de Contas.

A LRF apresenta incompatibilidade com a atividade do Tribunal de Contas no que se refere às competências do artigo 71, I e II, da CRFB/88. O processo de apreciação das contas do chefe do executivo (artigo 71, I, da CRFB/88), com julgamento das contas pelo Poder Legislativo, foi ampliado pela LRF, que estabelece a elaboração de parecer prévio para as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público. Tal ampliação, além de ser inconstitucional por dar novas competências ao Poder Legislativo, é inconstitucional por suprimir a competência do Tribunal de Contas prevista no artigo 71, II, da CRFB/88. Conforme o dispositivo citado, a apreciação das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério

Público, assim como quaisquer outras contas que não a do chefe do executivo, são analisadas e julgadas pelo Tribunal de Contas.

O artigo 56, pelo exposto, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ainda pendente de julgamento. Na análise do pedido liminar, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão dos efeitos do referido artigo 56, o que poderia indicar um possível acórdão final tendente a declaração de inconstitucionalidade do referido artigo.

Embora a incompatibilidade exista, como analisado no terceiro capítulo, essa não invalida os demais dispositivos da lei, os quais são de grande valia e marcam a busca da eficiência na gestão de recursos públicos. A LRF fortaleceu o controle pelo Tribunal de Contas, instituindo parâmetros mensuráveis de controle dos recursos públicos, de fiscalização das atividades da administração pública e, até mesmo, delimitou a abrangência dos processos de controle e fiscalização.

A LRF é compatível com a CRFB/88 em relação aos prazos estabelecidos no seu artigo 57. Além disso, há compatibilidade acerca do objeto da fiscalização e do controle, como determinado nos artigos 58 e 59, que, respectivamente, estabelecem o controle sobre as atividades de arrecadação e a fiscalização dos parâmetros instituídos na própria LRF, como, por exemplo, os percentuais máximos da receita corrente líquida para pagamento de pessoal/servidores.

Assim, embora identificada uma incompatibilidade, qual seja, a do artigo 56 da LRF, os demais artigos referentes ao controle e fiscalização são bastante aplicáveis e coerentes com o sistema dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AKEL, Michelle Heloise. **Lançamento Tributário e Processo Administrativo Fiscal: o instituto e seu controle no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação (Mestrado), Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/82407940/42/A-Importancia-do-Processo-Administrativo>> Acesso em 20 de outubro de 2012.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada: normativos correlatos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 21 de outubro de 2012a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.784/99, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em 20 de outubro de 2012.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de 1982**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf. Acesso em 29 de outubro de 2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm> Acesso em 03 de novembro de 2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm. Acesso em 09 de nov. de 2012.

_____. Presidência da República. **Exposição de motivos** (com base na redação final do projeto de lei complementar n.º 18-E). Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: http://www.ndj.com.br/legislacao/resp_fiscal/Lei_resp_fiscal.pdf. Acesso em: 08 de nov. de 2012.

BRUNING, Raulino Jacó. **Processo administrativo constitucional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. CÂMARA, Conceição de Maria Chagas Melo. O artigo 56 da lei de responsabilidade fiscal: competência de 'julgamento' versus emissão de 'parecer' pelos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Teresina, n. 1, v.12, p. 25-33, jan./dez., 2008.

CARVALHO, Deusvaldo. **LRF: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev. atual. Rio de Janeiro (RJ): Forense, 1997.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei de responsabilidade fiscal: instrumentos de gestão fiscal**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nossa Livraria, 2001.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUERREIRO, Cristina M. Cunha. MARTINEZ, Antônio Lopo. O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas Brasileiros. **Revista do Tribunal de Contas da Bahia em associação com o Instituto de Direito Administrativo da Bahia**. Salvador, n. 1, v. 1, p. 287-332, nov./2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. ver., atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MACHADO, Eduardo Lopes. **Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos de vigência.** Disponível em:
http://www.senado.gov.br/senado/ilb/pdf/lei_de_responsabilidade_fiscal_dez_anos.pdf
Acesso em 08 de novembro de 2012.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade.; ALEIXO, Décio Balestero.; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo (SP): Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. SILVA, Ives Granda da (Coord.); NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2009.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed. ver. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999.** 4. ed., atual., rev. e aum. São Paulo (SP): Fórum, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2001. Disponível em:
<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em; 08 de nov. de 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria e jurisprudência.** 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

ROCHA, Suely Ferreira Soares. Competências constitucionais dos Tribunais de Contas. **Revista Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Teresina, n. 1, v.12, p. 131-140, jan./dez., 2008.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Constituição Estadual**, de 1989.

Disponível em:

<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CEESC%202012%20-%2063%20e%2064%20emds.pdf> Acesso em 26 de outubro de 2012.

_____. **Lei Complementar nº 202, de 15.12.2002. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2012.

SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagem contábil e orçamentária para os municípios**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VICCARI JÚNIOR, Aduino et al. CRUZ; Flávio da (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2006.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TOLEDO JÚNIOR. Flávio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. A lei de responsabilidade fiscal e a prestação anual de contas do município. **Revista do Tribunal de Contas da União**: Brasília, v.31, n.86, out/dez 2000. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055464.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2012.