

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**AS NOVAS TECNOLOGIAS COMO INSTRUMENTOS DE
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PELAS CORTES DE CONTAS**

RAUL DENIS PICKCIUS

Itajaí-SC, março de 2018

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

AS NOVAS TECNOLOGIAS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELAS CORTES DE CONTAS

RAUL DENIS PICKCIUS

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Luciene Dal Ri

Itajaí-SC, março de 2018

AGRADECIMENTOS

À Andrea, pelo incentivo, compreensão e afeto;

Ao Matheo;

Aos meus irmãos e filhos;

Aos colegas do Gabinete do Conselheiro Cesar Filomeno Fontes;

Aos companheiros de Mestrado Rosana, Letícia, Camila e Marcelo;

À minha orientadora Professora Dra. Luciene Dal Ri;

Aos professores e servidores do PPCJ/Univali.

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos pais Eldinora Padilha
e Raul Pickcius (*in memoriam*)

ODE À ALEGRIA

Ó, amigos, mudemos de tom!
Entoemos algo mais prazeroso
E mais alegre!

Alegria, formosa centelha divina,
Filha do Elíseo,
Ébrios de fogo entramos
Em teu santuário celeste!
Tua magia volta a unir
O que o costume rigorosamente dividiu.
Todos os homens se irmanam
Ali onde teu doce vôo se detém.

Quem já conseguiu o maior tesouro
De ser o amigo de um amigo,
Quem já conquistou uma mulher amável
Rejuble-se conosco!
Sim, mesmo se alguém conquistar apenas uma alma,
Uma única em todo o mundo.
Mas aquele que falhou nisso
Que fique chorando sozinho!

Alegria bebem todos os seres
No seio da Natureza:
Todos os bons, todos os maus,
Seguem seu rastro de rosas.
Ela nos deu beijos e vinho e
Um amigo leal até a morte;
Deu força para a vida aos mais humildes
E ao querubim que se ergue diante de Deus!

Alegremente, como seus sóis voem
Através do esplêndido espaço celeste
Se expressem, irmãos, em seus caminhos,
Alegremente como o herói diante da vitória.

Abracem-se milhões!
Envie este beijo para todo o mundo!
Irmãos, além do céu estrelado
Mora um Pai Amado.
Milhões, vocês estão ajoelhados diante Dele?
Mundo, você percebe seu Criador?
Procure-o mais acima do Céu estrelado!
Sobre as estrelas onde Ele mora!

Friedrich Schiller

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

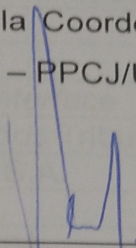
Itajaí-SC, março de 2018

Raul Denis Pickcius

Mestrando

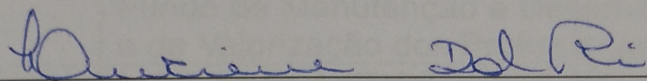
ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

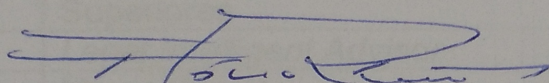


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

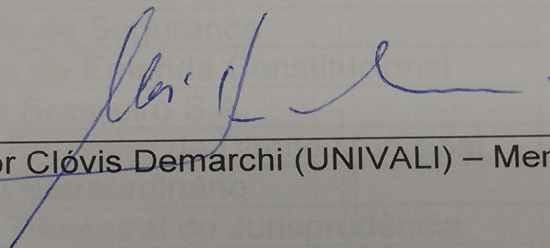
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutora Luciene Dal Ri (UNIVALI) - Membro



Doutor Flavio Ramos (UNIVALI) – Membro



Doutor Clóvis Demarchi (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 19 de abril de 2018

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
AI	Agravo de Instrumento
API	<i>Application Programming Interface</i>
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BBI	Banco Brasileiro Iraquiano S.A.
CE	Ceará
CF	Constituição Federal de 1988
CGU	Corregedoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNTC	Conselho Nacional dos Tribunais de Contas
CONPEDI	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito
CPA	Companhia de Promoção Agrícola
DF	Distrito Federal
e-SFINGE	Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IA	Inteligência Artificial
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LEIA	<i>Legal Intelligent Advisor</i>
MG	Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
RBDM	Revista Brasileira de Direito Municipal
RE	Recurso Extraordinário
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência
SC	Santa Catarina
SECOP	Seminário Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação para Gestão Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE/SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC's	Tecnologias de Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
WEB	Rede mundial de computadores

ROL DE CATEGORIAS

Supremo Tribunal Federal: o Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da Constituição da República¹.

Competência: âmbito legítimo de exercício da jurisdição, conferido a cada órgão jurisdicional. A competência é estabelecida em lei e determina os limites do poder de julgar. Competência é a medida da jurisdição na atividade dos órgãos judiciários.

Administração pública: [...] consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário².

Controle: [...] é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro³.

Controle externo: é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro.⁴

Fiscalização: [...] toda ação dos poderes públicos no sentido de vigiar e inspecionar certa ordem de serviços ou de negócios, mesmo de caráter individual, em virtude do interesse que possam trazer às coletividades⁵.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Institucional**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional> . Acesso em 18/02/2018.

² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 34.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

⁵ SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Tribunal de Contas: o Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos. [...] Assim, o Tribunal de Contas é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo⁶.

Contas de Governo e contas de gestão: a prestação de contas de governo [...] é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. As contas de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios⁷.

Tecnologias de Informação e Comunicação: as Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC correspondem a todas as tecnologias que interferem e medeiam os processos informacionais e comunicativos dos seres. Ainda, podem ser entendidas como um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si, que proporcionam, por meio das funções de hardware, software e telecomunicações, a automação e comunicação dos processos de negócios, da pesquisa científica e de ensino e aprendizagem⁸.

Inteligência Artificial: é um ramo da ciência da computação que se propõe a elaborar dispositivos que simulem a capacidade humana de raciocinar, perceber, tomar decisões e resolver problemas, enfim, a capacidade de ser inteligente⁹.

⁶ BRASIL. Como funciona o controle externo. **Portal dos Tribunais de Contas do Brasil**. Brasília. Disponível em <http://www.controlepublico.org.br/controle-social/controle-externo> . Acesso em 18/02/2018.

⁷ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília. maio/agosto 2007. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488> . Acesso em 18/02/2018.

⁸ TOTLAB. **O que é TIC?** Disponível em <http://totlab.com.br/noticias/o-que-e-tic-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao/> . Acesso em 18/02/2018.

⁹ SIRIACO, Douglas. O que é Inteligência Artificial? **Tecmundo**. Disponível em <https://www.tecmundo.com.br/intel/1039-o-que-e-inteligencia-artificial-.htm> . Acesso em 18/02/2008.

SUMÁRIO

RESUMO.....	12
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO	14
1 UMA VISÃO HISTÓRICA DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
1.1 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	18
1.1.1 O Parlamento surge no mundo.....	18
1.1.2 A fiscalização exercida pelo administrador.....	21
1.1.3 O Parlamento surge no Brasil.....	22
1.1.4 A competência da fiscalização estabelecida nas Constituições.....	23
1.1.5 As tentativas de criação de um órgão de controle.....	25
1.1.6 As dificuldades do início do Tribunal de Contas da União.....	27
1.1.7 Os Tribunais de Contas nos Estados e Municípios.....	31
1.2 O PODER LEGISLATIVO E A FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	32
1.2.1 As características da fiscalização.....	32
1.2.2 Relações entre os Poderes Constituintes.....	36
1.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AUXILIARES DO CONTROLE EXTERNO.....	38
1.3.1 As Cortes de Contas subordinadas ao Poder Legislativo.....	41
1.3.2 Os Tribunais de Contas vinculados ao Legislativo e atuando com independência.....	42
1.3.3 A relação das Cortes de Contas com a sociedade.....	46
1.3.4 A natureza das decisões dos Tribunais de Contas.....	49
2 A NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	533
2.1 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS RESERVADAS ÀS CORTES DE CONTAS.....	53

2.1.1 A quebra do sigilo de informações e o poder geral de cautela.....	53
2.1.2 Os atos de pessoal.....	57
2.1.3 As auditorias de controle externo.....	59
2.1.4 A fiscalização de empresas e de convênios.....	62
2.1.5 As informações solicitadas pelo Legislativo.....	65
2.1.6 A função sancionadora e a assinatura de prazo.....	66
2.1.7 A sustação de ato e a representação.....	69
2.1.8 A fiscalização dos contratos.....	71
2.1.9 A eficácia das decisões e o relatório de atividades.....	72
2.2 É POSSÍVEL A EXTINÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS?.....	74
2.3 OS ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE CONTAS DE PREFEITO.....	76
2.3.1 A discussão do Recurso Extraordinário 848.826.....	79
2.3.2 A discussão do Recurso Extraordinário 729.744.....	85
2.3.3 Reflexões decorrentes dos julgados do Supremo.....	87
3 AS NOVAS TECNOLOGIAS COMO ALIADAS PARA OUTRAS PERSPECTIVAS DE TRABALHO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	911
3.1 QUESTÕES SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	91
3.1.1 A atual fiscalização das contas do governo.....	91
3.1.2 A fiscalização das contas de gestão.....	98
3.1.3 Outras atribuições das Cortes de Contas.....	103
3.1.4 O processo eletrônico no Tribunal de Contas de Santa Catarina.....	104
3.1.5 Providências adotadas pelos Tribunais de Contas quanto às decisões do Supremo Tribunal Federal.....	106
3.1.6 Propostas para qualificar o trabalho das Cortes de Contas.....	109

3.2 CONCEITOS SOBRE AS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	112
3.3 GOVERNO ELETRÔNICO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E BIG DATA: ALTERNATIVAS PARA A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO.....	114
3.3.1 Necessidade de eficiência e eficácia no controle externo da administração pública.....	115
3.3.2 Experiências de Governo Eletrônico.....	120
3.3.3 A Inteligência Artificial contribuindo para uma análise mais eficiente dos dados.....	122
3.3.4 Ferramentas de <i>Big Data</i> : o poder público está pronto para utilizar?.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	1288
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	13232

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito, da área de concentração Fundamentos do Direito Positivo. A pesquisa apresenta o histórico do Controle Externo da Administração Pública no Brasil. Também expõe o debate no Supremo Tribunal Federal e a decisão final, representada por dois Acórdãos, que reduziu competência dos Tribunais de Contas. O Supremo definiu ser exclusividade da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas emitir somente parecer prévio. Coloca-se como problema jurídico a forma dos Tribunais de Contas enfrentarem a retirada de sua competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos municipais, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal. Considera-se como hipótese de resolução o aprimoramento da atuação das Cortes de Contas, como maneira de salientar as atribuições constitucionais dos Tribunais frente ao controle externo da administração pública. Este aperfeiçoamento ocorreria através da adoção de instrumentos com base nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Trata-se da utilização de ferramentas que possam mostrar uma nova fronteira para o aprimoramento do trabalho nas Cortes de Contas, como a Inteligência Artificial, o Governo Eletrônico e o Big Data. As providências servirão para aumentar a eficiência e a eficácia do trabalho realizado. De qualquer maneira, entende-se necessário qualificar o trabalho das Cortes de Contas para valorizar suas deliberações, sejam elas acórdãos ou pareceres. As sugestões feitas na presente pesquisa constituem também uma forma de aproximar a sociedade dos Tribunais, ao oferecer um serviço mais dinâmico, eficiente e interativo.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal - Tribunais de Contas - Competências - Contas de governo e de gestão - Tecnologias de Informação e Comunicação

ABSTRACT

The present dissertation is part of the line of research Constitutionalism and Production of Law, and the area of concentration Foundations of Positive Law. It presents the history of the External Control of Public Administration in Brazil. It also addresses the debate in the Federal Supreme Court, and the final decision, represented by two judgments that limited the jurisdiction of the Courts of Auditors. The Supreme Court rules that the City Council has exclusive competence to judge the government and management accounts of the mayors, while the Court of Auditors is responsible for issuing only a prior opinion. As a legal problem, the Court of Auditors faces the removal of its competence to judge the management accounts of municipal mayors, based on a decision of the Federal Supreme Court. The improvement of the performance of the Court of Accounts is considered as a hypothesis to resolve this situation, as a means of emphasizing the constitutional attributions of the Courts in the external control of public administration. This improvement would involve the adoption of instruments based on Information and Communication Technologies (ICTs). The use of tools such as Artificial Intelligence, Electronic Government and Big Data represent a new frontier for improving the work of the Court of Accounts. These measures will serve to increase the efficiency and effectiveness of the work done. In any case, it is considered necessary to qualify the work of the Court of Accounts in order to uphold its decisions, whether judgments or opinions. The suggestions made in this research may also strengthen the relationship between society and the Courts, by offering a more dynamic, efficient and interactive service.

Keywords: Supreme Federal Court - Courts of Accounts - Competences - Government and management accounts - Information and Communication Technologies

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

O seu objetivo científico é analisar a realidade estrutural dos organismos de controle externo no Brasil, iniciando pelo panorama histórico das instituições, a organização política e administrativa do país a partir da percepção da necessidade de controle dos gastos públicos.

Também avaliar os desdobramentos de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reduziu competência dos Tribunais de Contas, com a aprovação, em sede de repercussão geral, de dois Acórdãos, onde se decidiu ser exclusividade da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio meramente opinativo. O Supremo entendeu que são os vereadores quem detêm o direito de julgar as contas do chefe do Executivo municipal, na medida em que representam os cidadãos. O Parecer Prévio elaborado pelos Tribunais de Contas não é apto a produzir consequências como a inelegibilidade dos Prefeitos, segundo este entendimento, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

A jurisprudência anterior se dividia entre os que defendiam a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão e emissão de Parecer Prévio que, ao não ser rejeitado pela Câmara Municipal, poderia resultar na inelegibilidade do Prefeito, e aqueles que entendiam ser o papel das Cortes de Contas apenas opinar, cabendo o julgamento sempre às Câmaras de Vereadores, seja nas contas de governo ou contas de gestão.

Atualmente, as Cortes de Contas ainda não assumiram uma posição unificada sobre como será o enfrentamento deste problema, mas há a necessidade urgente de defesa das instituições para a manutenção da estrutura de fiscalização e controle externo da administração pública.

O país passa por um momento de acentuada crise político

institucional que, infelizmente, produz efeitos também na credibilidade da atuação de órgãos fiscalizadores, os quais precisam defender suas competências historicamente conquistadas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal tem impacto profundo quanto ao funcionamento dos Tribunais de Contas, na medida em que coloca em xeque, perante a sociedade, o exercício de sua competência constitucional.

O problema jurídico que se apresenta é: qual a forma dos Tribunais de Contas enfrentarem a retirada de sua competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos municipais, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal?

Para a pesquisa foi levantada a seguinte hipótese:

Devido ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que atribuiu às Câmaras Municipais a competência exclusiva para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, as Cortes de Contas tem buscado aprimorar a sua atuação como maneira de salientar as atribuições constitucionais dos Tribunais frente ao controle externo da administração pública.

Uma importante possibilidade de aprimoramento para os Tribunais de Contas aperfeiçoarem suas atividades é a adoção de instrumentos com base nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Trata-se da utilização de ferramentas que possam mostrar uma nova fronteira para o aprimoramento do trabalho nas Cortes de Contas, como a Inteligência Artificial, o Governo Eletrônico e o Big Data. Consequentemente, esta providência também se apresenta como uma forma de aproximar a sociedade dos Tribunais, oferecendo um serviço mais dinâmico, eficiente e interativo.

A integração não apenas dos Tribunais, mas das Controladorias, Ministérios Públicos, Polícias, dentre outros organismos, inclusive não governamentais, é a maneira de qualificar o trabalho desenvolvido por cada instituição e de alcançar resultados mais satisfatórios no sentido de coibir atos de corrupção e desmandos que possam resultar em prejuízos ao Erário. A

troca de experiências é salutar para que cada órgão aperfeiçoe seu trabalho no cultivo de boas práticas na administração do patrimônio público.

As Tecnologias de Informação e Comunicação facilitam essa integração, pois os programas utilizados pelos órgãos podem "conversar", permutando dados e aplicações, com benefícios para todo o conjunto que atua no controle da administração pública.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Inicia-se, no Capítulo 1, com a história do controle externo no país, com destaque para a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), as dificuldades enfrentadas ao longo dos anos, o surgimento das Cortes de Contas nos Estados, o Poder Legislativo e a atividade de fiscalização dos recursos públicos, além dos Tribunais e a função do controle externo.

O Capítulo 2 trata de apresentar as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, com comentários da doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre as referidas competências. Traz ainda a análise dos dois Acórdãos do Supremo Tribunal Federal que resultaram na interpretação que restringe as competências das Cortes de Contas.

No Capítulo 3 é sugerido o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação para a melhoria dos serviços prestados pelos Tribunais de Contas, notadamente experiências como o Governo Eletrônico, a Inteligência Artificial e o *Big Data*.

A iniciativa possibilitaria maior eficiência e eficácia às Cortes de Contas, repercutindo favoravelmente na opinião pública que, atualmente, vê com descrédito os órgãos do Estado em geral. Robert Denhardt¹⁰ assinala que "os órgãos governamentais são instados a atingir a maior eficiência possível em sua prestação de serviços - eliminando a falsa burocracia sempre que possível". Argumenta também que, presumivelmente, as repartições públicas

¹⁰ DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Gabriel Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 11.

devem visar ao interesse público na sua atuação, correspondendo às necessidades e desejos da sociedade.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de reflexões sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação para auxiliar na implantação de uma nova fase para o controle externo dos recursos públicos.

O método utilizado nas fases de investigação e de relato dos resultados é o indutivo, ou seja, a “base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”¹¹.

O método a ser utilizado para o tratamento de dados é o cartesiano, o qual representa a “base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor”¹².

As técnicas a serem utilizadas são a do Referente, do Conceito Operacional e do Fichamento.

Nesta Dissertação as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial.

¹¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 205.

¹² PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 204.

CAPÍTULO 1

UMA VISÃO HISTÓRICA DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL AO LONGO DA HISTÓRIA

Acompanhar a aplicação das verbas e a conservação do patrimônio público sempre se constituiu em árdua tarefa. A pesquisa busca apresentar neste primeiro capítulo as dificuldades que foram superadas para a implantação de um efetivo controle externo da administração. Muito embora tendo nascido a partir das iniciativas da Corte portuguesa, a fiscalização foi abraçada pelo Legislativo como competência e, com a criação do Tribunal de Contas, passou a contar com valioso instrumento para sua execução.

1.1.1 O Parlamento surge no mundo

Antes da abordagem sobre a fiscalização de recursos públicos no Brasil, importa verificar como ela teve início no mundo, a partir da formação da República, da instituição do Estado e da participação popular nos governos.

O surgimento da República guarda relação com os anseios de acompanhamento da estrutura do Estado. Esta forma de governo já se apresentava nas cidades-estado da Grécia. Na Roma antiga a República nascia da liberdade do povo, da autoridade do Senado e do poder dos Magistrados. Assim, os governantes compartilhavam o poder e permitiam que o embrião da fiscalização fosse surgindo.

Das mesmas cidades-estado originou-se o organismo que, somente no século XIII recebeu a denominação de Estado, cuja estrutura é disposta política, social e juridicamente, em território específico.

Seu governo possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Durante a Idade Média esta soberania ainda era dividida entre monarcas, a Igreja e os nobres. Com o absolutismo o poder ficou centrado no

soberano e, no advento do capitalismo, ocorreu o fortalecimento dos Estados ocidentais.

Outros fatores que ajudaram a delinear o Estado em formação foram: a constituição de um exército permanente, o sistema de tributação central, o estabelecimento de relações diplomáticas permanentes, o desenvolvimento de uma política econômica mercantilista, além da homogeneização cultural e nacional.

Merece destaque ainda as experiências surgidas de participação popular, a exemplo da Revolução Russa de 1917, onde operários e camponeses se uniram para tomar o poder. Os revolucionários aboliram a monarquia e implantaram um regime de governo baseado em ideias socialistas.

Em países diversos também ocorreriam experiências semelhantes, variando a forma do cidadão chegar ao poder, muitas vezes violenta e em outras de maneira legítima. Destaca-se aqui a representação popular.

O Poder que surgiria com a tarefa de acompanhar a administração remonta a época dos reinados: o Parlamento.

Segundo Murilo Gaspardo¹³, o Parlamento origina-se na Inglaterra, durante o século XIII, na ocasião em que representantes das diferentes regiões do país foram convocados para colaborar com o rei, inclusive com a tarefa de aprovar a criação de tributos. As revoluções liberais burguesas dos séculos XVII e XVIII, atribuíram ao Parlamento o monopólio da produção normativa e condicionaram o direito de votar e ser votado para a representação parlamentar a determinados patamares de renda e propriedade.

Era o ano de 1213, quando o soberano apelidado João Sem Terra convocara "quatro cavaleiros discretos" de cada condado para discutirem os assuntos do reino, conforme afirmou Dalmo Dallari¹⁴. Para outros a data que

¹³ GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo. Jan/dez, 2010. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921/70529>. Acesso em 05/03/2018.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 229.

assinala o início do Parlamento é o ano de 1265. Dallari assinala que neste ano um nobre francês, Simon de Montfort, reuniu-se com barões e integrantes do clero da Inglaterra numa revolta contra o rei Henrique III. A assembleia tinha um caráter político. Mesmo após a morte de Simon, as reuniões prosseguiram com a participação de cavaleiros, cidadãos e burgueses. O rei Eduardo I, em 1295 oficializou essas assembleias, consolidando a criação do Parlamento.

Assim surgia o Poder Legislativo, com a incumbência de fiscalizar o soberano e, ao longo dos anos, também de elaborar as leis.

Como visto, o acompanhamento e controle da gestão pública é preocupação de há muito tempo para a sociedade. Na modernidade, mais propriamente durante a Revolução Francesa, esta preocupação foi alçada à disposição integrante da Declaração de Direitos do Homem¹⁵:

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

Art. 15^º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Wremyr Scliar¹⁶ discorre com precisão sobre os dispositivos citados:

Com efeito, na Revolução de 1789, um dos valores adotados na Declaração era a afirmação de que todas as pessoas têm direito de conhecer a respeito dos fatos da administração pública e exigir prestação de contas dos administradores.

Na Declaração de 1789, estatui-se, pela primeira vez na História, o controle da administração pública financeira e tributária, como direito político universal, tanto na determinação da contribuição pública como a cobrança, fiscalização da arrecadação e exigência da prestação de contas dos administradores.

[...]

A cláusula décima quarta também contém outro valor, surpreendente para a época: fiscalizar o seu emprego (das contribuições). Como na igualdade e liberdade, em relação ao consentimento das contribuições públicas, o direito é atribuído aos cidadãos pessoalmente ou por meio de seus representantes.

O controle externo do Poder Executivo estava finalmente erigido em valor-princípio inscrito na cláusula declarada e que serviria de preâmbulo à primeira Constituição republicana francesa.

¹⁵ FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> . Acesso em 22/08/2017.

¹⁶ SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: v. 46, n. 181, jan/mar 2009, p. 249-275.

[...]

O artigo 15, seguinte, é consequência do direito de consentimento (a soberania do cidadão) e do direito de fiscalização da contribuição pública. Ele atribui à sociedade o direito de pedir, a todo agente público, que **preste contas** de sua administração. Qualquer agente público da mais alta dignidade ao mais modesto estão iguais na obediência à sociedade.

[...]

A Revolução Francesa cria o direito administrativo e financeiro como normatizador de atividade financeira do Estado, tendo por fundamento a igualdade, a liberdade, a democracia e a legalidade. Institui também o valor financeiro relativo à prestação de contas, etapa última e indispensável de atividade financeira estatal.

No Brasil colônia, a própria Coroa portuguesa sentiu a necessidade de fiscalizar o patrimônio público.

1.1.2 A fiscalização exercida pelo administrador

Em nosso país, enquanto colônia de Portugal, as primeiras experiências de controle vieram da própria administração, pois não havia ainda um Parlamento.

É criado o sistema de capitanias hereditárias visando à colonização do país, bem como para evitar invasões estrangeiras. Neste sistema a prática passou a ser a da divisão do território brasileiro em grandes faixas. A administração ficou a cargo de particulares, sobretudo os nobres que mantinham boas relações com a Coroa Portuguesa.

Com a instalação do Governo Geral no Brasil a partir de 1549, foi criado o cargo de provedor-mor cuja função era a administração econômica e financeira. Funcionavam ainda as Juntas de Fazenda das Capitanias, encarregadas igualmente da administração econômica e fiscal. Mais tarde foi instituído o Vice-Reino do Brasil, surgindo diversas atribuições para a administração, abrangendo até mesmo o aspecto religioso, com o objetivo de controlar a arrecadação dos dízimos, donativos e impostos para a Coroa portuguesa. Conforme assinala Artur Adolfo Cotias e Silva, um relatório do período do Vice-Reinado “revelou que vinham sendo acumulados déficits

desde 1761, comprovando que desde então já se gastava mais do que se arrecadava”¹⁷.

Mas, somente em 1808 foi criado o Erário Régio, órgão encarregado da guarda dos tesouros reais, além do Conselho da Fazenda, responsável pelo controle dos gastos públicos.

1.1.3 O Parlamento surge no Brasil

A história do Poder Legislativo é narrada no site da Câmara dos Deputados¹⁸, onde é informado que o rei D. João VI expediu decreto, em 7 de março de 1821, no Rio de Janeiro, que "manda proceder a nomeação dos deputados às Cortes portuguesas, dando instruções a respeito". Foi determinado, ainda, que "sem perda de tempo, se façam as eleições dos deputados para representarem o Reino do Brasil nas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, convocadas em Lisboa".

No ano de 1821, Dom João VI, Rei de Portugal, convocou os procuradores das principais vilas e cidades brasileiras, para se reunirem às Cortes de Lisboa. Essa participação foi muito importante, porque foi a primeira vez que um grupo de pessoas se reunia para representar o Brasil¹⁹.

Entretanto, as eleições dos primeiros deputados do Brasil ocorreram com atraso. Todas as províncias brasileiras existentes à época escolheram seus representantes para as Cortes Gerais, Extraordinárias, e Constituintes da Nação Portuguesa. Foram eleitos 97 deputados, procuradores e delegados, mas somente 51 parlamentares comparecem às Cortes Constituintes.

¹⁷ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 23.

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A História da Câmara dos Deputados: antecedentes históricos**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia>. Acesso em 08/03/2018.

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A história do Brasil e do Poder Legislativo**. Disponível em <https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/01/05/a-historia-da-camara/>. Acesso em 07/03/2018.

Após a Independência do país, ocorreram as eleições para a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, que se reuniu pela primeira vez, em sessão preparatória, no dia 17 de abril de 1823.

Com relação ao surgimento do Poder Legislativo nas Províncias, narra Maurício Paranaguá²⁰ que, durante a fase regencial (1831 a 1840), todas as regiões brasileiras clamavam por maior autonomia política das províncias em relação ao governo central. Em consequência, é promulgado o Ato Adicional de 1834, alterando a Constituição de 1824. Mencionado ato criou as Assembleias Legislativas Provinciais, concedendo às províncias a possibilidade de elaborar suas próprias leis, admitir ou demitir funcionários públicos, legislar com mais autonomia, observando a realidade local. Originam-se deste ato as atuais Assembleias Legislativas estaduais.

O autor afirma que, após a declaração da maioria de D. Pedro II, tornando-o Imperador do Brasil, foi instituído, em 1847, o regime Parlamentarista.

Era da competência das Assembleias Provinciais legislar [...] sobre a fiscalização das rendas públicas da província respectiva e sua aplicação, bem como sobre a administração dos bens provinciais²¹.

1.1.4 A competência da fiscalização estabelecida nas Constituições

O Poder Legislativo recebe a incumbência de fiscalizar as ações do Executivo na Constituição do Império²², em 1824, conforme a leitura do dispositivo: “Art. 37. Também principiarão na Camara dos Deputados: I. O Exame da administração passada, e reforma dos abusos nella introduzidos”.

Contudo, os debates no Legislativo durante o Império foram bastante acalorados, levando a constantes dissoluções do Parlamento, o que, com

²⁰ PARANAGUÁ, Maurício Barbosa. **História do Legislativo**. Disponível em https://portal.al.go.leg.br/arquivos/asstematico/artigo0003_historia_do_legislativo.pdf. Acesso em 08/03/2018.

²¹ SILVÉRIO, Bento. **Origem e história do Poder Legislativo: sua falta de autonomia e prerrogativas**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/161432/TCC.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 09/03/2018.

²² BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 09.03.2018.

certeza, prejudicou o exercício de suas prerrogativas, inclusive a de fiscalização do Executivo.

A Constituição do Império também apresentava outros itens relacionados com o controle da administração:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Imperio

[...]

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas²³.

Em 1891, surge a Constituição Republicana fixando a competência de fiscalização para o Congresso Nacional, nos seguintes termos:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
(Redação pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
1º orçar, annualmente, a Receita e fixar, annualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercicio financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)²⁴

A Constituição de 1934 previa ser "da competência exclusiva do Poder Legislativo [...] julgar as contas do Presidente da República;" (art. 40, alínea "c")²⁵.

Após o período do Estado Novo em que as atribuições do Legislativo diminuíram sensivelmente (arts. 41, 49, 53, 54 e 55 da Constituição de 1937²⁶), a Constituição de 1946 deixou que a legislação complementar regulamentasse "o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado

²³ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm . Acesso em 09.03.2018.

²⁴ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm . Acesso em 10/03/2018.

²⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm . Acesso em 10/03/2018.

²⁶ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm . Acesso em 10/03/2018.

Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada" (art. 65, parágrafo único)²⁷.

Da mesma maneira, a Constituição de 1967 dispôs em seu art. 48 que a legislação regulasse "o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada"²⁸.

Atualmente, o art. 49, inciso X, da Constituição Federal de 1988 estatui ser "da competência exclusiva do Congresso Nacional [...] fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;"²⁹.

1.1.5 As tentativas de criação de um órgão de controle

De regresso aos tempos do Império, restava evidente a necessidade de criação de um órgão que acompanhasse a administração financeira do país. Em 1826, o Senador Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, Visconde de Barbacena, submeteu ao Senado do Império projeto de lei estabelecendo a existência de um Tribunal de Revisão de Contas. Já o Senador José Inácio Borges apresentou emenda ao projeto original, onde sugeriu a denominação de Tribunal de Exame de Contas³⁰.

Novo projeto do Senador Caldeira Brant foi aprovado em 1831, determinando a criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, ainda subordinado ao Ministério da Fazenda, mas com atribuições próprias do controle externo - Lei (federal) nº 657, sancionada em 04 de outubro de 1831:

Art. 1º Haverá na Capital do Imperio um Tribunal denominado - Thesouro Publico Nacional, - o qual será composto de um Presidente, um Inspector Geral, um Contador Geral, e um Procurador

²⁷ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em 10/03/2018.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm . Acesso em 10/03/2018.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 07/03/2018.

³⁰ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa(1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. p. 28.

Fiscal, que terão todos o título do Conselho, e serão de nomeação do Imperador.

[...]

Art. 6º Compete ao Tribunal do Thesouro Nacional:
§ 1º A suprema direcção e fiscalisação da receita e despesa nacional; inspeccionando a arrecadação, distribuição, e contabilidade de todas as rendas publicas, e decidindo todas as questões administrativas, que á taes respeitos possam occorrer.

[...]

§ 3º Tomar annualmente contas a todas as Repartições Publicas, por onde se despendem dinheiros da nação, mandando passar quitações; quando correntes, aos respectivos Thesoueiros, Recebedores, Pagadores, ou Almoxarifes; e mandando proceder contra elles, quando illegaes.³¹

Conforme assinalou Júlio Araújo³², durante quase 50 anos foi discutida a criação de um Tribunal de Contas, onde ficaram definidas duas correntes: aqueles partidários da necessidade da Corte, para os quais as contas públicas deveriam ser apreciadas por um órgão independente; já em contrapartida, também havia os que combatiam o surgimento do Tribunal, segundos estes, as contas públicas podiam continuar sendo controladas pelos mesmos que as realizavam.

Discorrendo sobre o Tribunal de Contas da União, informa Luiz Octavio Gallotti³³ que, antes de instalada a Corte, Pimenta Bueno, mais tarde Marquês de São Vicente, propugnava pela criação do Tribunal, salientando a “suma necessidade” desse “poderoso auxiliar” das Câmaras, para as quais reconhecia como indispensáveis em matéria orçamentária “amplos esclarecimentos”.

Proclamada a República, o Marechal Deodoro da Fonseca expediu o Decreto nº 29, de 03.12.1889, instituindo a comissão de cinco membros encarregada de elaborar o projeto da nova Constituição. Este projeto, redigido de forma apressada para logo ser votada a Constituição da República, não previu a criação do Tribunal de Contas.

³¹ BRASIL. **Lei (federal) nº 657, de 04 de outubro de 1831**. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em 1º/06/2017.

³²ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

³³ GALLOTTI, Luiz Octavio. O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 131, p. 7, jan/mar 1978.

O Tribunal de Contas da União só foi criado em 1890, através do Decreto n. 966-A, de 07.11.1890, por iniciativa de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda à época. Destaca-se de sua Exposição de Motivos:

“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”³⁴.

A Constituição de 1891, em seu art. 89, foi a primeira a prever um Tribunal de Contas, estabelecendo o objetivo de "liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso". Também estatuiu que os membros do Tribunal seriam nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, somente perdendo seus mandatos por sentença³⁵.

1.1.6 As dificuldades do início do Tribunal de Contas da União

Entretanto, somente em 1893 ocorreu a instalação do Tribunal. Assim registrou Sebastião Affonso³⁶:

O Tribunal de Contas, surgido da feliz iniciativa de Ruy Barbosa, foi criado logo após o final do Império, pelo Decreto n° 966-A/1890 (recepcionado pelo art. 89, da Constituição Republicana de 1891), como órgão autônomo, posto de permeio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, “para a revisão e o julgamento, de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República (in Revista TCU n° 46, de out-dez/90, pag. 211), em substituição ao antigo “Tribunal do Tesouro” e à “Diretoria Geral da Tomada de Contas”, que eram repartições integrantes do Ministério da Fazenda (Decreto n° 1166/92, art. 94, alínea “a”).

Ruy Barbosa considerou tempos depois que a Constituição se equivocara ao utilizar o termo “é instituído”, uma vez que o Tribunal de Contas

³⁴ BARBOSA, RUY. Exposição de Motivos do Decreto n° 966-A. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, Ano 2, n. 6. dezembro/1973;

³⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm . Acesso em 27.02.2017.

³⁶ AFFONSO, Sebastião Baptista. **Retrospecto e evolução do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 13.

já fora criado mediante decreto seria mais conveniente a expressão “é mantido”. Também deu a entender que achava desnecessário mesmo a Carta Constitucional dispor sobre o órgão. Contudo, em defesa da inserção da matéria na Carta Magna, João Barbalho considerou que o parlamento dos tempos do Império nunca quis que existisse um fiscal “incompatível com as facilidades dos ministros e exigências dos deputados”. Já na época da República, levantou a hipótese de algum presidente “contrariar-se com esse obstáculo às suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos”, com sérios riscos à instituição³⁷.

Exerceu papel fundamental na instalação do Tribunal de Contas a figura de Innocêncio Serzedello Corrêa, Deputado Constituinte e Ministro da Fazenda do Governo Floriano Peixoto, assim como outrora contribuíram Manoel Alves Branco, Ruy Barbosa, Alfredo Valladão e Rodrigues Alves³⁸.

A instalação do Tribunal dependia da regulamentação do Decreto n° 966-A, ocorrendo apenas em 17.01.1893. Foi o Decreto n° 1.166, de 17.12.1892 que, ao regulamentar o Ministério da Fazenda, incluiu em seu Título II (dos arts. 18 a 89) a jurisdição, a competência, as atribuições e o funcionamento do Tribunal de Contas. A previsão inicial era que a Corte seria composta de cinco membros no seu Corpo Deliberativo, sendo um deles o representante do Ministério Público designado pelo Presidente do Tribunal.

Graças à atuação de Serzedello Corrêa, surge o primeiro Regulamento do Tribunal de Contas, materializado no Decreto n° 1.166 de 1892, o qual disciplinava a criação, na Capital Federal, do Tribunal de Contas com as atribuições determinadas no art. 89 da Constituição. O Decreto dispunha ainda que o “pessoal do Tribunal de Contas compor-se-á de cinco

³⁷ BARBALHO, João. **Comentários à Constituição de 1891**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal, 1992.

³⁸ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa(1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**.

membros, o presidente e quatro diretores, com voto deliberativo, um dos quais representará o ministério público" (arts. 18 e 19)³⁹.

Narra Artur Cotias e Silva⁴⁰ que, três meses após a instalação do Tribunal de Contas, Floriano Peixoto determinou ao Ministro da Viação que nomeasse o irmão de Deodoro da Fonseca para um cargo na administração. A Corte de Contas negou registro ao ato por ausência de dotação orçamentária. Contrariado, Floriano Peixoto indagou a Serzedello se já havia no país quem mandasse mais do que ele, referindo-se ao Tribunal. Seu Ministro da Fazenda assim respondeu:

Não. Superior a V. Exa. não. Quando V. Exa. está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V. Exa. está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. O meu colega não podia criar lugar para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal.

Dias depois Floriano Peixoto determina a Serzedello Corrêa a redação de decretos modificando o Tribunal de Contas, levando o Ministro da Fazenda a redigir famosa correspondência onde cita o Ministro da Itália ao afirmar que a Corte de Contas seria “um recurso que tinha eu contra os meus próprios erros.” E ainda acrescentou:

Esses decretos anulam o Tribunal de Contas, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós os sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro.
Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Nos anos seguintes, diversas normas alteraram a composição e competências do Tribunal. Cite-se a Lei n° 3.454, de 06.01.1918, que reorganizou o Tribunal de Contas e seu Ministério Público. Os membros da Corte de Contas passaram a ser denominados de Ministros, em número de

³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁰SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa(1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. p. 47.

nove. O Corpo Especial ficou composto de oito Auditores, os quais relatavam as tomadas de contas e substituíam os Ministros. O Ministério Público foi constituído de 1º e 2º Representantes, um Adjunto e dois auxiliares.

Ainda segundo Sebastião Affonso, o Tribunal de Contas funcionaria “como fiscal da administração financeira”, para o efeito de apreciar a execução do Orçamento, e “como tribunal de justiça”, para o fim de julgar as contas dos responsáveis, estabelecendo a situação jurídica entre os mesmos e a Fazenda Pública.⁴¹

Oportuno mencionar também, no ano de 1922, a instituição do novo Código de Contabilidade Pública, bem como a implantação do exame e registro pelo empenho da despesa.

Na era Vargas o Tribunal de Contas passou por um período de retração, voltando a revigorar suas competências e ampliar sua área de atuação a partir de 1945. Entretanto, com a ditadura militar e a Constituição de 1967, novamente perdeu competências e teve suas atribuições suprimidas. Somente com a Constituição Federal de 1988 o Tribunal de Contas da União – denominação oficializada em 1969 – voltou a ampliar seu *status*. Bernardo Siqueira⁴² comenta os benefícios advindos da atual Carta Magna:

Ademais, consoante a nova Constituição, o Tribunal de Contas, resumidamente, corresponde a um órgão público de controle externo, investido de poder jurisdicional, próprio e privativo, em todo o território nacional, sobre matérias de seu rol de atribuições, as quais foram detidamente especificadas pelo legislador constitucional.

Superadas as dificuldades do passado, no qual a Corte de Contas foi muitas vezes questionada e aviltada, a partir da atual Carta Magna a definição de suas atribuições permite o bom exercício do controle externo da administração.

⁴¹ AFFONSO, Sebastião Baptista. **Retrospecto e evolução do Tribunal de Contas da União**. p. 16.

⁴² SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 200.

Em consequência da melhora nas relações entre o governo e o Tribunal de Contas, tanto a nível federal como estadual e municipal, foi sendo estabelecida a necessária sintonia para uma atuação conjunta na fiscalização dos gastos públicos.

1.1.7 Os Tribunais de Contas nos Estados e Municípios

Em 1891, no Estado do Piauí, foi criado o primeiro Tribunal de Contas do Estado (TCE) - Constituição do Estado, de 27/05/1891. Posteriormente, foram criados os Tribunais de Contas no Estado da Bahia, em 1915 (Lei n. 1.120, de 21/08/1915), e de São Paulo, em 1923 (Lei n. 1.961, de 19 de dezembro de 1923). Após o advento da Constituição de 1934, foi consolidado o controle por meio dos Tribunais de Contas, então, foram ainda criados Tribunais de Contas nos Estados do Rio Grande do Sul (1935) - Constituição do Estado, de 29/06/1935, Santa Catarina (1935) - Constituição do Estado, de 25/08/1935, Ceará (1935) - Constituição do Estado, de 24/09/1935, Distrito Federal - então localizado no Rio de Janeiro (1936) - Lei Orgânica n. 1.961, de 18/01/1936 e Rio de Janeiro (1936) - Constituição do Estado, de 22/01/1936⁴³.

Implantado o Estado Novo de Getúlio Vargas, sobreveio a extinção dos Tribunais de Contas estaduais (Decreto n. 7.858, de 07/07/1939). Os Tribunais de Contas somente passaram a ser instituídos em todos os Estados após ser promulgada a Constituição de 1946.

Referida Constituição, em seu art. 22, previa expressamente que a administração financeira e a execução orçamentária seriam fiscalizadas, nos Estados e nos Municípios, de acordo com as disposições contidas nas Constituições Estaduais.

Existem ainda algumas Cortes de Contas que efetuam o controle externo de apenas um município. É o caso do Tribunal de Contas do Município

⁴³ GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A competência para o julgamento das contas de gestão dos prefeitos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ. Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Itajaí, 2016.

de São Paulo⁴⁴ que foi instituído em 1968. E também o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro⁴⁵, o qual foi criado em 1980.

Outros Estados possuem uma Corte responsável pela fiscalização dos municípios separada daquela que faz o controle da estrutura estadual. É o que se verifica no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia⁴⁶, que foi instituído em 1971. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás⁴⁷, o qual foi criado em 1977. E, finalmente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará⁴⁸ que surgiu em 1980.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, esta vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º).

1.2 O PODER LEGISLATIVO E A FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.2.1 As características da fiscalização

É a Constituição Federal que concede ao Legislativo o poder de fiscalizar os órgãos da administração pública. Ingo Sarlet⁴⁹ pondera que as Constituições exercem uma função dirigente (ou impositiva), através do estabelecimento de programas, fins e tarefas, os quais vinculam os poderes constituídos.

A Carta Magna⁵⁰ estabelece da seguinte forma:

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

⁴⁴ SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. Disponível em <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/62>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁵ RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticias.aspx?Categoria=56>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁶ BAHIA. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**. Disponível em <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁷ GOIÁS. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**. Disponível em <https://www.tcm.go.gov.br/site/o-tcm/historico/>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁸ PARÁ. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**. Disponível em <http://www.tcm.pa.gov.br/sobre-o-tcm-pa>. Acesso em 10/03/2018.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 76.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15/08/2017.

das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Apesar da crise de representatividade que assola o Brasil já há algum tempo, na esfera teórica, os eleitores devem escolher aqueles que podem melhor contribuir com a sociedade, no processo da democracia representativa, alçando aos cargos do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais cidadãos aptos a fiscalizarem a aplicação dos recursos públicos.

A função parlamentar é abordada com propriedade em artigo da lavra de Júlio Faria:

Os representantes do povo, num regime democrático, formam um subsistema dentro de um sistema político maior, que é o Estado de Direito. E como não há numa rede o conceito de "independência", o funcionamento desse subsistema deve ter uma função precípua: ser o elemento de transmissão das instruções do povo para o seu governo.

No sistema de mandato representativo (e não o imperativo), as instruções podem ser coligidas diretamente do espírito das leis, das diretrizes maiores da Carta Fundamental, da opinião pública e das manifestações da cidadania. Aliás, para manter-se viva, essa estrutura parlamentar jamais poderá operar hermeticamente fechada, pois a dissipação de sua legitimação popular - pelo não atendimento aos anseios dos seus eleitores - assume a configuração de uma perda de energia, de seu tônus vital e de sua própria identidade⁵¹.

Como parte desta atuação ideal daqueles que representam a vontade popular está o acompanhamento da gestão pública. Alexandre de Moraes⁵² transcreveu voto do Ministro Celso de Mello, onde este comenta que uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo é justamente o poder de investigar. Diante das múltiplas competências constitucionais do Legislativo, assinalou ainda o Ministro que, a fiscalização dos atos do Poder

⁵¹ FARIA, Júlio Herman. O controle do Poder Legislativo como direito-dever de participação do cidadão. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70470>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

⁵² MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 1225.

Executivo é atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar (RTJ 163/626).

Toda e qualquer atividade desenvolvida pela Administração Pública deve atender à ordem jurídica e ao princípio da eficiência. A fim de que se efetive a obediência a estes postulados, existem os sistemas de controle, os quais podem ser utilizados em sua própria defesa e na defesa dos administrados. Diogenes Gasparini conceitua o controle da Administração Pública como sendo:

[...] a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno⁵³.

Dentre os controles exercidos pelo Poder Legislativo, encontra-se a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração.

Tanto a incumbência de fiscalizar como a atribuição de controle externo da administração pública estão vinculadas ao Poder Legislativo. José Afonso da Silva⁵⁴ entende que é lógico o poder que elabora as leis fiscalizar seu cumprimento. Afirma que o exercício da fiscalização sempre foi uma tarefa básica dos parlamentos federais e estaduais, desde o nascimento do constitucionalismo e do Estado de Direito advindo da Revolução francesa. Criado o sistema de separação de poderes, ficou estabelecido ao Poder Executivo a missão de executar as leis criadas pelo Poder Legislativo. Num exercício lógico, compete ao Legislativo fiscalizar o cumprimento da legislação pelo Executivo. No tocante ao controle da administração orçamentária e financeira, destaca-se que o Legislativo detém o poder financeiro, onde firmou sua autonomia, resultando evidente que a ele pertence o denominado controle externo.

Desta forma, como atribuição do Poder Legislativo, além de analisar e aprovar o orçamento elaborado pelo Executivo, encontra-se a fiscalização de

⁵³ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 894.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 749-750.

como tal orçamento é executado, para que as ações da administração estejam em consonância com o projeto votado nas Casas Legislativas. Afirma Leonardo Figueiredo⁵⁵ que, conforme a organização constitucional do Estado, compete ao Poder Legislativo produzir as leis, autorizar o orçamento elaborado pelo Executivo, fiscalizando sua realização, além de investigar a atuação dos demais Poderes.

A fiscalização é um dos instrumentos que permite o equilíbrio entre os poderes, notadamente na atual realidade brasileira, onde o Executivo agigantou-se de tal forma que também legisla e julga em várias ocasiões. Derly Silva Filho⁵⁶ entende ser fundamental que os regimentos próprios do Legislativo esclareçam as competências na área da fiscalização. Afirma que tais regimentos têm por finalidade operacionalizar a competência parlamentar de controle dos atos do Poder Executivo; assim, as Casas Legislativas podem exercer um contrapeso às instituições próprias da administração. O autor salienta que os dispositivos constitucionais atinentes às competências de fiscalização são reduzidos, razão pela qual evidencia-se a necessidade da regulação mediante os instrumentos regimentais. As comissões parlamentares aproveitam-se do arcabouço fornecido pelos regimentos, os quais fornecem estrutura, competências, prerrogativas e procedimentos apropriados ao trabalho de fiscalização.

Esta fiscalização exercida pelo Poder Legislativo necessita ser abrangente, bem como acompanhar os fatos do momento, pois as relações do público com o privado, por exemplo, hoje motivo de investigações, podem representar grave ameaça aos recursos públicos caso não ocorra a devida fiscalização. A complexidade do universo político, representado pela gama de partidos com interesses os mais diversos, também contribui para uma fiscalização deficiente. Curiosamente, estes pontos foram abordados ainda na década de 50 em artigo do ilustre jurista Seabra Fagundes, o qual mostra-se bastante atual:

⁵⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Dos instrumentos constitucionais de preservação de competência legislativa. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 33-72, abr/jun 2014.

⁵⁶ **SILVA FILHO, Derly Barreto e.** A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

O segredo bancário merece revisto no seu conceito para que a Nação se possa sempre inteirar de como empresta os seus dinheiros, a quem o faz, para e por que o faz. Não parece que razões de ordem comercial devam superar as de interesse público no sentido da divulgação de financiamentos, sempre vultosos, de empreendimentos privados com os dinheiros da coletividade.

Outras falhas graves seria possível apontar no conjunto do mecanismo e do funcionamento da vida pública brasileira contemporânea. Aí está a multiplicidade dos partidos, perturbadora do equilíbrio de qualquer governo, e em relação a quase todos eles se podendo falar daquela “mediocridade ideológica”, que Georges Burdeau atribui aos diferentes grupos partidários da sua pátria.

Todavia, fiquemos nessa resenha. E dela saiamos confiantes em que algumas reformas sirvam para ajudar o país a vencer a deprimente conjuntura destes dias, reajustando-se a estrutura e o mecanismo do regime, tal como o aconselham os fatos.⁵⁷

Quanto ao sigilo bancário, ao se envolver recursos públicos, o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela abertura dos registros para a devida fiscalização da Corte de Contas, conforme será visto no capítulo seguinte.

1.2.2 Relações entre os Poderes Constituintes

Ainda no tocante à pluralidade partidária, muito embora o regime do país seja o presidencialismo, é prática comum que os Presidentes da República nomeiem para os seus ministérios membros do Congresso Nacional. As consequências dessa prática são analisadas por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo:

Presidentes, se pretendem governar, precisam contar com o apoio da maioria dos legisladores. Nesses termos, presidencialismo e parlamentarismo não são assim tão diferentes quanto normalmente se apregoa. Presidentes formam governos da mesma forma que primeiros-ministros o fazem, isto é, selam acordos com partidos, acordos concretizados pela distribuição de pastas ministeriais. Isto é, um certo número de partidos, usualmente o suficiente para garantir a maioria legislativa, passa a integrar o governo, isto é, a ter participação na definição da política governamental. Feito isso, o destino eleitoral dos partidos que integram a coalizão formada para dar sustentação política ao Executivo passa a estar associado ao desempenho do governo. Logo, o presidente não precisará usar seus poderes de decreto – ou qualquer outro poder legislativo que a Constituição lhe garanta – para fazer com que sua vontade prevaleça sobre a do Legislativo. Esses poderes poderão ser usados em nome

⁵⁷ FAGUNDES, Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Belo Horizonte, dez. 2013. Edição comemorativa 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98311>>. Acesso em: 14 set. 2017.

da maioria, maioria que está representada no Legislativo e no Executivo.⁵⁸

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz⁵⁹ nada justifica a exceção prevista no art. 56, inciso I, da Constituição Federal, dispondo que não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária.

A autora salienta que a missão do deputado ou senador é bem definida nos sistemas presidencialistas: ele deve legislar e fiscalizar o executivo. Desta forma, o exercício de cargos no Poder Executivo, por parlamentares, facilita negociações visando aos interesses puramente personalistas, o que leva o interesse público a ficar completamente esquecido.

Maria Sylvia di Pietro⁶⁰ alerta quanto aos limites no controle exercido pelo Poder Legislativo, atentando que a fiscalização deve se restringir às hipóteses estabelecidas na Constituição Federal, face à consequente interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois. Entende a autora que as legislações complementar ou ordinária, bem como as Constituições estaduais, não podem prever modalidades de controle diversas daquelas existentes na Constituição Federal, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes. Como exceção a esse princípio, o controle não pode ser ampliado além da esfera constitucional.

O Congresso Nacional exerce diretamente este controle quando: susta atos e contratos do Poder Executivo; convoca Ministros, outras autoridades ou qualquer pessoa para depor; requer informações; aceita representações dos administrados; institui Comissões Parlamentares de Inquérito; aprova atos do Poder Executivo; julga as contas do Executivo e suspende/destitui Presidente ou Ministros.

⁵⁸ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria *et al.* Organizadores. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 279.

⁵⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 54-55.

⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012, p. 805-806.

Também existem poderes controladores que são privativos do Senado Federal. Conforme enumera Celso Antônio Bandeira de Mello⁶¹: a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, do Presidente e diretores do Banco Central da República, do Procurador-Geral da República e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. Compete ainda ao Senado autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; fixar limites globais para o montante da dívida consolidada; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno; dispor sobre limites globais e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

O eleitor igualmente deve compreender que a fiscalização também é algo inerente ao seu papel no acompanhamento do trabalho dos representantes eleitos. Parcela da responsabilidade pelos atos de corrupção está no desinteresse da população pela política e na falta de cobrança sobre os políticos. Daí a importância da lição de Ferrajoli:

Debemos en cambio reconocer, en la representación política, nada más que una convención, un *principium iuris*, más idóneo que cualquier otro, si está basado en el sufragio universal, para seleccionar a los sujetos delegados para las funciones de gobierno de acuerdo con el principio de igualdad y, si no propiamente con el de autodeterminación, con el de la máxima atención popular a la actuación de los representantes.⁶²

Para o exercício do controle externo da administração pública, notadamente quanto aos aspectos técnicos, os quais exigem atuação especializada e pontual, a exemplo de auditorias operacionais, o Poder Legislativo conta com a atuação das Cortes de Contas.

1.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AUXILIARES DO CONTROLE EXTERNO

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 958.

⁶² FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris - Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 2 - Teoría de la democracia**. Tradução de Perfecto Andre Ibañes, Carlos Bayon, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial Trotta, 2011, c. XIV, p. 167.

Questão relevante também é saber se o Tribunal de Contas é vinculado ao Poder Legislativo ou é um órgão independente dos Poderes da República.

O site da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União⁶³ afirma que este não é um tema pacífico no mundo jurídico, informando existirem posicionamentos diversos na doutrina. Alguns doutrinadores, juristas e professores entendem que a Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo, uma vez que a atribuição de fiscalizar faz parte das atribuições típicas do Poder Legislativo. Já para outros, a Corte de Contas não pertence a nenhum dos Poderes, pois entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina. Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o Tribunal de Contas um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Contudo, mesmo aceitando a vinculação dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, existem duas linhas teóricas a serem explicitadas: se esta vinculação ocorre de forma autônoma, ou se as Cortes de Contas são subordinadas ao Parlamento.

Em nosso país, a relação estabelecida entre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o princípio republicano⁶⁴ é muito bem abordada pelo ex-ministro Carlos Ayres Britto:

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ouvidoria**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm> . Acesso em 12/03/2018.

⁶⁴ Quando o termo República foi idealizado, o foi com base na capacidade que a Sociedade teria de verificar qual é o Interesse da Maioria para formar o “espaço público”. O “espaço” ou “coisa” pública é aquilo que seja de interesse comum da maioria da Sociedade. Havendo desenvolvimento político, em sentido lato, os poderes públicos serão os instrumentos de consecução do Interesse da Maioria. Isso quer dizer que não são esses poderes os que determinam o Interesse da Maioria, e sim são, somente, os braços executores desse interesse. O Princípio Republicano indica a permanente construção do espaço público a partir do Interesse da Maioria e tem um instinto de sociabilidade inato que visa a um acordo comum. Ele é o “princípio dos princípios”. É o valor maior que conforma todo o ordenamento jurídico no qual o interesse de muitos ou de todos suplante sempre o interesse de poucos ou de um: o

Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “*res publica*” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentárias, financeira, patrimonial, contábil e operacional.⁶⁵

As diretrizes do atual Sistema de Controle Externo da Administração Pública estão expressas no art. 71 da Constituição Federal, o qual define as competências do Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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;

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;

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;

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 no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

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;

Princípio Republicano é um inestimável instrumento para a consecução da Justiça, em seu tríplice aspecto (comutativa, distributiva e social).

CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. Sobre o Princípio Republicano. **Revista**

Novos Estudos Jurídicos - NEJ, Itajaí, jan-jun, 2008. Disponível em

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/1226/1029>. Acesso em 21/03/2018.

⁶⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *et al.* (Org.). **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.p. 73-74.

- 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;
- 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;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.⁶⁶

A seguir apresenta-se a referida dicotomia e, no capítulo seguinte, as competências descritas serão pormenorizadas.

1.3.1 As Cortes de Contas subordinadas ao Poder Legislativo

Os Tribunais oferecem valioso suporte ao Legislativo para que a fiscalização e o controle externo ocorram da melhor forma possível. O ideal a ser perseguido é de uma atuação em plena sintonia, a qual dificultaria as tentativas de malversação do patrimônio público.

A relação entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo foi definida por Lucivaldo Barros⁶⁷, para o qual o Tribunal é um ente técnico-jurídico que auxilia o Legislativo, a quem cabe, precipuamente, o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público. Esta estrutura permite que o Legislativo execute suas atribuições com certa liberdade decorrente da sua própria natureza política.

Assim, o Tribunal de Contas é o órgão técnico de que se vale o poder político para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração descentralizada.

⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 03/08/2017.

⁶⁷ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 241.

Com a Carta Magna de 1988 consolidou-se o pleno entrosamento da Corte de Contas com o Congresso Nacional, definindo com precisão, em diversos de seus dispositivos, a co-participação das duas instituições na persecução dos mesmos ideais: a vigilância do Tesouro Nacional.

1.3.2 Os Tribunais de Contas vinculados ao Legislativo e atuando com independência

Muito embora a grande estrutura do Poder Legislativo, sobretudo no âmbito federal e estadual, seus servidores estão mais afeiçoados a atuação política dos agentes públicos operando na assessoria dos mesmos, porém, carecendo de conhecimentos técnicos para a fiscalização minuciosa da administração. Em consequência, faz-se necessária a atuação de órgão especializado – o Tribunal de Contas – para a realização de auditorias e análise de processos relacionados com atos de gestão e contas de administradores dos recursos públicos.

Foi a partir da atual Constituição Federal que os Tribunais de Contas passaram, timidamente é verdade, a alcançar notabilidade, haja vista a ampliação de suas competências. Sebastião Afonso também comenta os princípios constitucionais e as conexões das Cortes de Contas com o Poder Legislativo:

[...] a **Administração Pública**, no seu todo, está obrigada a obedecer os **princípios fundamentais** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Const./88, art. 37), cuja observância comporta-se no âmbito de fiscalização do controle externo. Como todos esses princípios são aplicáveis, simultaneamente, deve-se adotar o que a boa doutrina define como sendo uma **relação de precedência condicionada**, ponderando-se os mais adequados ao caso, sem exclusão dos outros.

Em determinados casos, a função de controle externo é compartilhada e exercida, condominialmente, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (Const., arts. 71, itens IV, VII, X, com seus §§ 1º e 2º, bem como art. 72, §§ 1º e 2º), mas a competência para julgar contas e registrar atos de pessoal (admissão ou concessão de aposentadoria, reforma e pensão), é própria e privativa do Tribunal (Const. art. 71, itens II e III).

(grifo do autor)⁶⁸

⁶⁸ AFFONSO, Sebastião Baptista. **Retrospecto e evolução do Tribunal de Contas da União**. p. 63.

Destaque-se que o controle externo da administração pública cabe ao Poder Legislativo, contudo, os aspectos práticos de tal controle são executados pelos Tribunais de Contas. Aquele Poder exerce um controle político e as Cortes são responsáveis pelo controle técnico. Jordana Azevedo⁶⁹ lembra a existência de outros mecanismos de controle dentro de cada Poder: controle interno, controle hierárquico, controle supervisional, controle finalístico e autocontrole. Mesmo assim, a autora reputa imprescindível a presença de um controle externo, o qual entende que deva ser exercido por uma instituição autônoma e independente, objetivando a fiscalização da atividade financeira do Estado. Para a autora, é o Poder Legislativo que exerce o controle externo do Executivo, para comprovar a probidade na administração de bens e recursos públicos, ou seja, fiscaliza-se a arrecadação, a guarda e a aplicação de tais recursos, e ainda, a conservação do patrimônio. Trata-se, assim, de um controle político. Por outro lado, o controle técnico, envolvendo os aspectos da legalidade contábil e financeira, fica a cargo dos Tribunais de Contas, conforme prescrevem os arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

O exercício da atividade política é característica essencial do Poder Legislativo, situando-se os Tribunais de Contas, geralmente, na esfera técnica, como forma de colaborar nas atribuições de fiscalização afetas ao Legislativo. Contudo, as Cortes de Contas também exercem papel de contornos políticos, de acordo com o entendimento de Evandro Guerra e Denise de Paula⁷⁰ para os quais a função de controle foi constitucionalmente moldada e desconcentrada entre órgãos de poder. Os autores mencionam a existência de um vínculo constitucional entre o Legislativo, que é poder político por excelência, e o Tribunal de Contas. A partir da constatação de tal vínculo, apresentam duas interpretações: a primeira, de que a Constituição, propositalmente, quis estabelecer entre Legislativo e Tribunal de Contas uma relação nem paritária nem hierárquica, mas de cooperação. A segunda, de que a função de

⁶⁹ AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, p. 59-67, jun. 2016.

⁷⁰ GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. **A função jurisdicional dos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 143, p. 36-54, jan. 2013.

cooperação compartilha a mesma natureza política de controle exercido pelo órgão assistido.

No elenco das atribuições específicas, distingue-se a cooperação técnica, quando o Tribunal de Contas atua como especialista na verificação da legalidade e da economicidade, relativamente aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, conforme preceitua o art. 70 da Carta de 1988; da cooperação de natureza política, situação em que a Corte atua na avaliação da legitimidade dos dados operacionais da Administração, emitindo decisões tipicamente de órgãos de soberania.

Trata-se o controle externo de função peculiar, inerente aos Tribunais de Contas, constituindo, segundo lembra Maria Cecília Borges, uma função estatal própria:

E ao se realizar *adequado enquadramento jurídico-constitucional*, compreende-se que os Tribunais de Contas são incumbidos *fundamentalmente da função fiscalizadora de controle externo*, a qual não se confunde com as funções clássicas da conhecida teoria da tripartição dos poderes. Exatamente por isso, situando-se a atividade dos Tribunais de Contas no âmbito de uma função que exhibe contornos próprios, a função constitucional de controle externo, propõe-se que esta se projeta sobre a natureza dos processos que essas Cortes instauram, os processos de contas [...]

Cabe assinalar que a abordagem tradicional fez com que se deixasse de examinar o controle do Estado como uma *função estatal*, encarando-o como desdobramento ou efeito da própria tripartição. É bem verdade, o exercício de funções distintas por órgãos especializados tem como resultado a contenção do poder e essa é obviamente uma forma de controle ou de limitação. Todavia, o *controle é função estatal própria*, desenvolvida por Poderes do Estado e por órgãos especializados, como os Tribunais de Contas e as Casas Legislativas. A propósito, o controle ou fiscalização é a função típica, definidora e justificadora da própria existência dessas Cortes. Trata-se de função extraída diretamente da Constituição Federal, com contornos, substâncias e regramentos próprios.

[...]

Extraí-se, assim, como posição fundamental, que a *função de controle externo*, emanada diretamente da Constituição Federal e confiada aos Tribunais de Contas, é *indelegável, irrenunciável e insuscetível de mitigação* por intermédio da legislação infraconstitucional. Trata-se de poder-dever de controle externo, razão de ser dos Tribunais de Contas no sistema constitucional brasileiro.⁷¹

⁷¹ BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos

Lucivaldo Barros⁷² procura demarcar o traço divisório nas atribuições das Cortes de Contas. Afirmar que o TCU atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo, no momento em que acompanha e fiscaliza a execução do orçamento e quando julga da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Por outro lado, quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores de entes autárquicos, funciona como uma corporação autônoma. Ao transitarem em julgado, suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário; caso estejam em conformidade com a lei, serão acatadas.

Bernardo Siqueira também discorre sobre a temática ao abordar a autonomia do Tribunal de Contas da União:

Ressalta-se que a expressão auxílio, presente no *caput* da mencionada norma constitucional, não implica subordinação do Tribunal de Contas da União ao Poder Legislativo. Auxílio significa colaboração, e como tal deve ser entendido. Além disso, cumpre salientar que o referido Tribunal não está subordinado a nenhum outro Poder, se situando ao lado deles, em posição equidistante, pois a todos fiscaliza, não se compreendendo, dessa forma, que o órgão fiscalizador fique sujeito hierarquicamente ao órgão fiscalizado.⁷³

Igualmente se referiu ao tema o então Ministro do Tribunal de Contas da União Bento José Bugarin⁷⁴, afirmando que não mais se justifica a discussão sobre a que poder pertence o TCU, haja vista que, ao menos no plano formal, é certo que se situa no Poder Legislativo. Lembrou o Ministro que, na vigência da Constituição de 1891, Manuel Pedro Villaboim afirmou ser o Tribunal de Contas um tribunal judiciário. Abordando a vinculação do TCU ao Poder Legislativo, Bugarin acredita que não exista qualquer relacionamento de subordinação com as Casas do Congresso Nacional. Conclui ser o Tribunal de Contas da União totalmente independente, mesmo quando presta auxílio ao Congresso Nacional.

processos nas Cortes de Contas. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 78, p. 207-252, mar./abr. 2013.

⁷²BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. P. 241.

⁷³SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 203-204.

⁷⁴BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 340, out/dez 2000.

1.3.3 A relação das Cortes de Contas com a sociedade

Ao longo da trajetória do controle externo, percebe-se que anteriormente a diretriz no trabalho desenvolvido pelas Cortes de Contas era voltada para a estrita legalidade, ou seja, a verificação do cumprimento das leis e normas quanto à aplicação dos recursos públicos. Hoje esta atuação direciona-se aos aspectos que envolvem a gestão pública, ressaltando o princípio da eficiência.

Eric Fernandes⁷⁵ assinala que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas na matriz constitucional brasileira é um controle de juridicidade dos resultados. Pode-se dizer que os Tribunais de Contas não se limitam a analisar a *legalidade* dos gastos públicos, mas analisam os resultados de acordo com os fundamentos constitucionais, como o princípio da eficiência. Ao contrário, podem (e devem) atuar no sentido de garantir que a Administração Pública alcance as metas estabelecidas, e isso da forma mais eficiente, chegando aos resultados que satisfaçam as necessidades da população da forma mais ampla possível. Instrumentos de controle devem ser utilizados para avaliar se as metas não estão sendo cumpridas ou se estão sendo cumpridas de maneira ineficiente, apontando os motivos que impediram ou dificultaram a atuação do Poder Público. Entende o autor que o controle deve ser qualitativo e focado em aspectos de desempenho na gestão dos recursos da Administração.

Da leitura do já citado art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, depreende-se que o universo das prestações de contas abrange qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, caracterizando o desempenho das Cortes de Contas como vocacionado à sociedade em geral. É a lição de Diogo Moreira Neto:

Por derradeiro, e na mesma direção, que é a de realização da legitimidade democrática nas finanças públicas, justifica-se o

⁷⁵ FERNANDES, Eric Baracho Dore. A efetividade do controle externo das contas públicas: elementos teóricos e práticos de otimização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 143-170, abr./jun. 2012.

parágrafo único do dispositivo em exame, ao estender a atuação do Tribunal de Contas a toda a sociedade (pessoas físicas e jurídicas), o que já seria um preceito suficientemente incisivo para desqualificar qualquer limitação exegética que ainda o pretendesse reduzir a uma atuação meramente interna e subordinada, de controle de legalidade. [...]

Em suma: nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos do Estado para serem, concomitantemente, órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como servem diretamente à sociedade por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que, sem dúvida, os situa como órgãos de vanguarda dos Estados democráticos e policráticos que adentram o século XXI.⁷⁶

Entretanto, os Tribunais de Contas são ilustres desconhecidos para a comunidade, mais acostumada a perceber os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim como em outras instituições, surgiu nas Cortes de Contas o desejo de uma aproximação com a sociedade. A realização de eventos destinados a esclarecer o papel dos Tribunais de Contas e o fomento a um controle social da administração pública são exemplos dessa intenção.

É fundamental para o exercício democrático que tanto o funcionamento das instituições como as iniciativas populares não sofram qualquer cerceamento. Neste sentido é a colocação de Cláudio Mello:

Quando um determinado Estado vive sob um regime democrático, no qual a competência pela criação legítima do Direito é monopolizada pelo Poder Legislativo, a exclusão de determinados conteúdos normativos do poder de disposição legislativa da população, e a consequente limitação do sistema democrático por meio de direitos inflexíveis, parecem entrar em choque com a própria razão de ser da democracia.⁷⁷

No exercício de suas competências constitucionais, as Cortes de Contas precisam se socorrer de legislação suplementar muitas vezes, a exemplo da aplicação do Código de Processo Civil em algumas ocasiões. O país carece de um Código de Processo Administrativo que traria luz às divergências entre decisões administrativas e judiciais.

⁷⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 15-53, jan./fev. 2017.

⁷⁷ MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 143.

O princípio democrático também se faz presente na participação dos interessados e responsáveis em processos existentes nos Tribunais de Contas. Cite-se o exercício do contraditório e da ampla defesa, através de diligências, citações, audiências e sustentação oral nas sessões do Tribunal, com os recursos do mesmo modo assegurados. Até mesmo na fase de instrução dos processos, quando da realização de auditorias nas unidades gestoras, são ouvidos os responsáveis e servidores para a coleta de dados a comporem relatórios técnicos.

Sobre a questão, comenta Laiz Parra:

Os Tribunais de Contas são órgãos destinados a auxiliar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, dos Estados e Municípios, analisando as contas dos gestores, bem como apreciando a legalidade dos atos praticados pela administração pública.

Nesse contexto, nos processos administrativos ali originados, também deve ser assegurada a ampla defesa ao interessado, garantindo a intimação e ciência dos atos procedimentais, para efetivação do contraditório e possibilitar ao envolvido o acompanhamento, esclarecimento das questões e exibição de documentos pertinentes.

Em síntese, somente com a participação efetiva da parte interessada no processo se buscará uma decisão imparcial e com obediências às regras constitucionalmente previstas que merecem prevalecer mesmo no âmbito administrativo.⁷⁸

A relação sociedade, Estado e controle é abordada por Amorim Rocha:

O Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a administração pública.

O Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas, e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, defendendo tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos.

São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal:

a) o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal;

⁷⁸ PARRA, Laiz de Moraes. **Do exercício da defesa no âmbito dos Tribunais de Contas.** Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10165/Do-exercicio-da-defesa-no-ambito-dos-Tribunais-de-Contas> . Acesso em 18/11/2017.

b) o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.⁷⁹

Para que o Estado responda adequadamente aos anseios da comunidade é necessário que sua estrutura funcione com eficiência. O controle da administração é um dos meios para que se obtenha a boa prestação de serviços públicos.

1.3.4 A natureza das decisões dos Tribunais de Contas

Com relação à natureza das decisões dos órgãos de Controle Externo, existem duas correntes doutrinárias. Uma afirma que o mérito dos julgados dos Tribunais de Contas só poderia ser revisto pelo Poder Judiciário no caso de ilegalidade manifesta. A outra linha teórica é no sentido de que as decisões das Cortes de Contas não produzem “coisa julgada judicial”, pois os processos seriam meramente administrativos.

Como atribuição precípua dos Tribunais de Contas está o controle externo da administração pública. O Brasil adota um modelo *sui generis*, apresentando uma conotação híbrida, uma vez que apresenta elementos tanto do Poder Legislativo como do Poder Judiciário. Este fato propicia a discussão quanto à natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. Sobre o tema esclarece Renato Ribeiro:

O modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no País é único no mundo. Não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.⁸⁰

Muito embora seja adotado o termo Tribunal, são características ímpares que fazem das Cortes de Contas instituições bastante distintas

⁷⁹ ROCHA, C. Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156> . Acesso em 18/11/2017.

⁸⁰ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 94.

daquelas integrantes do Poder Judiciário por exemplo. Sebastião Affonso⁸¹ concorda que é bastante peculiar a atuação dos Tribunais de Contas, no desempenho de suas funções institucionais de controle, uma vez colocada em confronto com as demais Cortes do Poder Judiciário. Na sistemática das Cortes de Contas, os processos possuem, predominantemente, um caráter inquisitório, semelhantes aos inquéritos investigatórios, com impulsos próprios, resultando daí as diferenciações fundamentais.

Em outros aspectos surge a similitude com o Judiciário, nas palavras de Dirley da Cunha Júnior, os Tribunais de Contas:

Embora órgãos de auxílio do Poder Legislativo a este não integram, tampouco se subordinam, mantendo com ele apenas uma relação de vinculação institucional. São órgãos autônomos e independentes, inclusive gozando das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição (que dispõe da autonomia administrativa e de autogoverno dos Tribunais Judiciais).⁸²

Quanto à avaliação pelo Poder Judiciário dos atos administrativos em geral, alguns autores filiam-se à corrente para a qual é cabível a análise do aspecto da legalidade, mas não ocorrendo a possibilidade de ser apreciado o mérito da questão. Cretella Júnior⁸³ leciona que o Judiciário está inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, contudo, estaria proibido de entrar na indagação do mérito.

Sobre este limite à abordagem do mérito, também se expressa Lúcia Valle Figueiredo, afirmando que, “se o Judiciário deve conhecer qualquer lesão a direito, *ipso facto*, é o Judiciário titulado a dizer quando a conduta administrativa quedou-se dentro da moldura legal, não a desbordando”⁸⁴.

Jacoby Fernandes⁸⁵ igualmente defende a impossibilidade do Poder Judiciário apreciar o mérito de questões já apreciadas pelo Tribunal de Contas,

⁸¹ AFFONSO, Sebastião Baptista. **Retrospecto e evolução do Tribunal de Contas da União**. p. 64 e 65.

⁸² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 1086.

⁸³ CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos atos administrativos especiais**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 448.

⁸⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 129.

⁸⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e**

destacando que o exercício da função de julgar não é exclusividade do Poder Judiciário. Segundo o autor, as Cortes de Contas detêm a competência constitucional de julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Para ele, os termos julgamento, jurisdição e judicatura, utilizados na Constituição Brasileira em relação aos Tribunais de Contas, não teriam outro significado senão corresponder ao exercício da jurisdição, o qual só se efetiva ao produzir coisa julgada.

Em sentido contrário, ou seja, acolhendo a possibilidade do Poder Judiciário proceder ao reexame do mérito nos processos julgados pelas Cortes de Contas, a Ministra Ellen Gracie pontuou:

De modo geral, à vista dessa resenha, a possível peculiaridade, desde logo também evidenciada, está em que em muitas oportunidades, pela natural imbricação dos temas de forma e de mérito, através do reexame formal do processo administrativo, haverá incursão da jurisdição judicial do Supremo Tribunal sobre a área de jurisdição administrativa “privativa” do TCU, gerando espaços de perplexidades e eventual disputa.

Do controle judicial sobre o controle administrativo, estando em certos casos logicamente autorizado o reexame do mérito, poderá, no entanto, surgir momentos de fricção institucional ainda quando adstritos aos óbvios limites subjetivos da causa e aos limites objetivos do pedido e da jurisdição constitucional do STF. O julgamento, é certo, sempre haverá de preservar as competências essenciais da administração apesar de um certo ativismo judicial conatural, resultante da dimensão política da jurisdição suprema, estar latente nos veredictos do STF.⁸⁶

Muito embora a divergência existente na doutrina, os julgados mais recentes apresentam a ideia de que as Cortes de Contas não produziram “coisa julgada judicial”, em razão das questões lá analisadas constituírem processos meramente administrativos.

A apreciação pelo Poder Judiciário, tanto dos aspectos formais quanto dos materiais, das decisões dos Tribunais de Contas ocorre com fundamento no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

competência. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 263.

⁸⁶ GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, p. 13-18, out/2008.

Também o Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido que o Tribunal de Contas não pode modificar aquilo que já foi objeto de sentença que constituiu coisa julgada material.

O próximo capítulo irá dispor sobre as competências das Cortes de Contas e sobre duas decisões do Supremo que acabaram prejudicando a atuação dos Tribunais de Contas. Especificamente quanto ao julgamento de contas dos prefeitos, o STF deliberou que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo Municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos Vereadores.

É chegado um novo momento histórico que exige uma grande reflexão e possíveis mudanças nos Tribunais de Contas. A criação do órgão é marco importante na trajetória da nação, pois exigiu o esforço de diversas pessoas, muitas num trabalho anônimo, mas ficaram assinaladas as atuações dos Ministros Rui Barbosa e Serzedello Corrêa, conforme referenciado neste capítulo.

Pode ser concluído que a fiscalização dos recursos públicos, no Brasil, iniciou a partir dos próprios gestores, na época do Brasil colônia, mas com grandes deficiências. Quando o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União começaram a exercer o controle externo da administração pública, outros problemas surgiram. Os chefes do Poder Executivo muitas vezes não aceitaram essa fiscalização. O Poder Legislativo foi dissolvido, as Cortes de Contas nos Estados chegaram a ser extintas. Mais tarde, os embates passaram a ser no campo das ideias, envolvendo a questão do controle externo ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Na atualidade, o problema passa a ser os reflexos da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre competências para julgamento das contas do Prefeito Municipal, objeto da análise efetuada no capítulo 2.

CAPÍTULO 2

A NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS RESERVADAS ÀS CORTES DE CONTAS

2.1.1 A quebra do sigilo de informações e o poder geral de cautela

Como já mencionado no capítulo anterior, é o art. 71 da Constituição Federal⁸⁷ que estabelece as competências do Tribunal de Contas da União. Em consequência, as demais Cortes de Contas do país receberam as mesmas competências, com as necessárias adaptações. Na presente pesquisa, são utilizados exemplos a nível federal; contudo, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais atuam em observância ao princípio da simetria (art. 75 da CF) e seu funcionamento pode ser explicado pela estrutura apresentada no âmbito federal.

É importante discorrer sobre cada um dos dispositivos do citado artigo para uma exata compreensão do que pretendeu o legislador ao fixar tais competências. Neste diapasão, assim determina o *caput* do artigo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Para que a gestão dos recursos públicos ocorra de forma correta, transparente e eficaz, o exercício do controle externo é fator primordial. Não apenas para apontar irregularidades, mas também para orientar o administrador, num papel pedagógico, atuando preventivamente.

Conforme assinala Helton Lima⁸⁸, o controle é função essencial na verificação dos resultados de uma gestão, até porque sua intervenção inibe o

⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 03/08/2017.

⁸⁸ LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa**. Disponível em www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842 . Acesso em 21/01/2018.

abuso de poder. Sabendo de sua atuação, o administrador procurará defender o interesse coletivo. O autor menciona o controle externo utilizando uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva. Menciona também que ele é indispensável para acompanhar a execução de programas de governo e apontar suas falhas e desvios, verificar a correta aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas. Lembrou ainda que os bens e recursos geridos pela Administração Pública pertencem a toda a sociedade, a qual fez um investimento de forma compulsória e isso aumenta a exigência de resultados satisfatórios às demandas sociais.

Para o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto:

Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos.⁸⁹

De acordo com o exposto anteriormente, as Cortes de Contas exercem diversas ações abrangendo os aspectos técnicos e legais do controle externo da administração pública, inclusive podendo verificar a compatibilidade da legislação com a Carta Magna. Foi neste sentido que a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal estabeleceu: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público⁹⁰”.

Em se tratando de recursos públicos, o Supremo já fixou entendimento de que os Tribunais de Contas têm franqueado o acesso às informações bancárias de que necessitem. Assim se verifica em trecho da ementa no Mandado de Segurança n. 33.340:

O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da

⁸⁹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, volume 8, p. 18-20, 2º semestre de 2014.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. Disponível em http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400. Acesso em 10/01/2018.

sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.⁹¹

da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada.⁹²

Portanto, entende-se que a Constituição Federal também concede os meios necessários à execução de suas competências estabelecidas pela própria Carta Magna, ainda que implicitamente. Destaque-se trecho de voto do Ministro Celso de Mello⁹³:

(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR.

As competências relacionadas nos incisos do art. 71 da Constituição Federal estão assim dispostas:

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;
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;

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 33.092**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 24/03/2015, 2ª Turma, DJE de 17/08/2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2833092%2EENUME%2E+OU+33092%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h3u6emf>. Acesso em 12/01/2018.

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.510**, Relatora Ministra Ellen Gracie, voto do Ministro Celso de Mello, j. 19/11/2003, Tribunal Pleno, DJ de 19/03/2004. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em 19/01/2018.

Os dois primeiros incisos do artigo foram objeto da nova decisão do Supremo Tribunal Federal que limitou as competências dos Tribunais de Contas e serão analisadas no item seguinte.

2.1.2 Os atos de pessoal

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;

Quanto ao inciso relativo a atos de pessoal, o registro pela Corte de Contas é fundamento de sua validade. Adriana e Luiz Eduardo Cardoso⁹⁴ esclarecem que estes atos produzem efeitos imediatos aos interessados. Exemplificando com o processo de aposentadoria, informam que, tão logo publicada a portaria ou decreto concessório, o servidor assume a condição de inativo, deixando as atividades laborativas inerentes ao cargo. Relatam que a outra consequência deste processo é a vacância do cargo até então ocupado pelo servidor. A mesma situação atinge o militar reformado. Ainda mencionam a pensão, onde os efeitos também são imediatos, porque, logo após a publicação do ato, são gerados os respectivos proventos. Concluem os autores que, apesar de produzirem efeitos imediatos, esses atos somente serão perfectibilizados com o registro perante o Tribunal de Contas.

A Súmula n. 6 do Supremo destaca a competência do Tribunal de Contas relacionada aos atos de pessoal:

A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.⁹⁵

⁹⁴ CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em 21/01/2018.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 6**. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100. Acesso em 20/01/2018.

Da mesma maneira as decisões da Corte Maior frisam essa competência, a exemplo do julgado no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 805.165: “Servidor Público. Cancelamento unilateral de aposentadoria. (...) A anulação unilateral pela administração sem o conhecimento do Tribunal de Contas está em desacordo com a Súmula 06 do STF [...]”⁹⁶.

Destaque-se ainda a ementa no Mandado de Segurança n. 25.916:

Os institutos da anistia e da aposentadoria são diversos, quando a primeira não envolve, explicitamente, a segunda, cabendo ao TCU, a teor do disposto no art. 71, III, da CF, examinar o atendimento dos requisitos legais considerado o processo de registro da aposentadoria.⁹⁷

O seguinte Acórdão no Mandado de Segurança n. 24.781 também merece ser lembrado:

Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. (...) Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.⁹⁸

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento AI 805.165 AgR**, Relator Ministro Luiz Fux, j. 06/12/2011, 1ª Turma, DJE de 19/12/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1643894> . Acesso em 20/01/2018.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 25.916**, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 19/09/2013, Tribunal Pleno, DJE de 13/12/2013. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5018518> . Acesso em 20/01/2018.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.781**, Relator p/ o Acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 02/03/2011, Tribunal Pleno, DJE de 09/06/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956> . Acesso em 20/01/2018.

De igual teor são o Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 27.699⁹⁹ e os Segundos Embargos de Declaração em Mandado de Segurança n. 26.053¹⁰⁰.

Esta competência permite que se confira o cumprimento de todos os requisitos tanto para a admissão e aposentadoria do servidor, ou na concessão de pensão, sendo verificada a obediência à legislação correlata. A responsabilidade pelas admissões de pessoal e concessões de aposentadorias ou pensões é do órgão onde o servidor está ou estava vinculado. Já os Tribunais de Contas apreciam a legalidade de tais atos.

2.1.3 As auditorias de controle externo

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 no inciso II;

A realização de auditorias é a competência de maior visibilidade das Cortes de Contas. Verdadeira causa precípua de sua estrutura, tanto do corpo técnico como de seu colegiado deliberativo, as auditorias têm se mostrado cada vez mais importantes na fiscalização da gestão pública. De início eram feitas apenas auditorias de regularidade em cada Poder ou órgão, aquela voltada para aspectos financeiros e de cumprimento legal.

Ao definir a auditoria financeira, o Tribunal de Contas da União¹⁰¹ também inclui o aspecto da observância das normas legais:

Nesse contexto, a auditoria financeira tem como foco avaliar se as informações financeiras de uma entidade foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas e regulamentos exigidos para a sua divulgação. Além disso, no setor público essa auditoria

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 27.699 AgR**, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 21/08/2012, 1ª Turma, DJE de 04/09/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2659074> . Acesso em 20/01/2018.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 26.053 ED-segundos**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 14/04/2011, Tribunal Pleno, DJE de 23/05/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623225>. Acesso em 25/01/2018.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria financeira**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-financeira.htm> . Acesso em 21/01/2018.

pode abranger outros objetivos além daqueles de avaliar as demonstrações financeiras propriamente ditas. Esses objetivos podem incluir a auditoria de:

- contas de governo ou de entidades ou outros relatórios financeiros, não necessariamente as demonstrações financeiras padrão definidas pelas normas e regulamentos;
- orçamentos, ações orçamentárias, dotações e outras decisões sobre a alocação de recursos e sua implementação;
- políticas, programas ou atividades definidas por suas bases legais ou fontes de financiamento;
- categorias de receitas ou despesas ou de ativos ou passivos.

Já a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)¹⁰² utiliza o termo “auditoria de conformidade”, definindo a mesma como a avaliação independente que determina se um dado objeto está em conformidade com as normas aplicáveis, as quais são identificadas como critérios. A auditoria de conformidade avalia se as atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada.

Outro tipo de fiscalização ocorre através das auditorias operacionais, inicialmente, destaca-se o conceito de Carlos de Almeida¹⁰³, para quem a auditoria operacional é uma ferramenta de controle moderno, que enfoca não a conformidade com a legislação, mas o desempenho de uma organização na medida em que entrega bens e serviços à sociedade, tendo a eficiência como um conceito central em seu desenvolvimento. Esta auditoria analisa o desempenho das organizações. Sobretudo no poder público, representa uma visão modernizante, de avaliação dos resultados efetivamente obtidos pelas instituições e entregues ao cidadão.

Roberto de Oliveira traz as definições de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, as quais estão intimamente ligadas às auditorias operacionais:

A economia se refere à produção ao menor custo. Uma ação é econômica quando proporciona a aquisição ou o emprego de um insumo ao menor preço, sem prejuízo da qualidade.

¹⁰² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**. Disponível em http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf. Acesso em 21/01/2018.

¹⁰³ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Auditoria Operacional: conceito, proposta e crítica**. Disponível em revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/148/145. Acesso em 21/01/2018.

[...]

A eficiência se relaciona com economicidade, já que também se refere aos recursos utilizados como questão central, só que a segunda se preocupa igualmente com os recursos adquiridos, ainda que não necessariamente utilizados em um dado processo produtivo.

[...]

A eficiência está diretamente relacionada com a utilização racional dos recursos. Um aumento na eficiência corresponde proporcionalmente a um incremento na produtividade, pois uma ação positiva contribui para melhorar aquilo que já era feito. A eficiência corresponde à relação entre resultados alcançados e recursos consumidos [...]. Existem, portanto, duas estratégias para atingir a eficiência: 1ª) se com a mesma quantidade de recursos (pessoas, materiais, espaço, tempo, etc.) consumidos, conseguimos o melhor resultado; 2ª) se obtivermos o resultado esperado, com o menor consumo de recursos.

[...]A eficácia corresponde à consecução dos resultados econômicos e sociais. Na linguagem matemática corresponde a chegar à solução do problema. Uma ação é considerada eficaz quando atinge os objetivos propostos, sejam eles materiais ou não. Logo, a eficácia é a medida pela relação entre os resultados efetivamente alcançados e os pretendidos [...]

Efetividade [...] é o indicador mais apropriado para enfocar o ponto de vista do cidadão, pois avalia a produção estatal sob a ótica de quem a recebe. A efetividade é também denominada de indicador de satisfação, trata-se de uma medida mais qualitativa do que quantitativa. As medidas das coisas que o Estado faz ou produz estão mais relacionadas a eficácia, que não é adequada para medir a qualidade de suas prestações.¹⁰⁴

Frederico de Albuquerque¹⁰⁵ manifesta sua preocupação quanto à ausência de um modelo de gerenciamento por resultados, ao afirmar que, no caso brasileiro, se observam poucos progressos nesta área, como o desenvolvimento de indicadores de desempenho e a disseminação de sistemas de gestão por objetivos e metas. O autor entende que, no contexto contemporâneo, em que a prioridade vem sendo o ajuste fiscal e o controle dos gastos públicos, a meta proposta pelos gerencialistas de dotar a burocracia de maior flexibilidade e de sistemas de controle com foco nos resultados, ainda não encontrou a atenção suficiente e necessária. Segundo ele, o panorama repercute no escopo das auditorias operacionais.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. **Auditoria Operacional: uma nova ótica dos Tribunais de Contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

¹⁰⁵ ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A Auditoria Operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União.** Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006.

Sem dúvida, a substituição gradativa das auditorias rotineiras por auditorias operacionais que avaliem o desempenho como um todo da gestão, mostrando os indicadores que atestem a economicidade, eficácia e eficiência, com os reais benefícios à sociedade, dará maior credibilidade ao trabalho dos Tribunais de Contas.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal apreciou o Mandado de Segurança n. 34.224, classificando como Precedente não Vinculante o Acórdão onde afirmou-se não ser possível a defesa de direito individual em processo de auditoria do TCU, haja vista que o exercício desse direito inviabilizaria a atividade de fiscalização:

A Primeira Turma [...] indeferiu a ordem em mandado de segurança impetrado em face de decisão do TCU, que determinou, em 2015, a redução no valor de pensão percebida em decorrência do falecimento do marido da impetrante, que era servidor público. [...]. A Turma salientou que o TCU atuou não apenas no sentido de alterar a pensão recebida pela impetrante, mas realizou auditoria relativa a proventos e pensões oriundos do órgão onde trabalhava o marido dela. Assim, a defesa de um direito individual não poderia ser exercida quanto àquele ato, porque, se admitidos todos os possíveis interessados em um pronunciamento do TCU, estaria inviabilizada a fiscalização linear, externa, da corte de contas. A irresignação, portanto, deveria ser dirigida ao órgão em que trabalhava o falecido, e não o TCU¹⁰⁶.

A decisão mencionada resguarda a atividade de controle externo própria das Cortes de Contas, destacando a impossibilidade de discussão do direito individual no processo de auditoria sobre um conjunto de atos.

2.1.4 A fiscalização de empresas e de convênios

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

O Tribunal de Contas da União¹⁰⁷ enumera quais são as empresas fiscalizadas com fundamento neste inciso: Banco Brasileiro Iraquiano S.A. (BBI), Companhia de Promoção Agrícola (CPA) e Itaipu Binacional. Estas

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 34.224**, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 15/08/2017, 1ª Turma, Informativo 873. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo873.htm>. Acesso em 21/01/2018.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas nacionais das empresas supranacionais**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/contas-nacionais-das-empresas-supranacionais/>. Acesso em 21/01/2018.

empresas foram constituídas a partir de acordos celebrados, respectivamente, com os Governos do Iraque, do Japão e do Paraguai.

Na jurisprudência do Tribunal de Contas da União encontra-se declaração de voto do Ministro-substituto André Luís sobre a aplicação do inciso V do art. 71:

5. Bem se sabe que, aliada à conseqüente atividade de fiscalização, a prestação de contas quanto à gestão dos recursos públicos se configura como princípio constitucional decorrente do princípio republicano (nada mais republicano do que prestar contas e ser fiscalizado).

6. Por esse prisma, resta claro que o TCU deve buscar atribuir a máxima eficácia ao art. 71, inciso V, da CF88, que determina:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...) V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;”

7. Cumpre lembrar que tal competência constitucional ganhou ainda mais contundência diante dos esclarecimentos lançados sobre o Artigo 70, parágrafo único, da CF88 pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que reforçou o âmbito de competência do TCU sobre qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que guarde, utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos federais.

8. Anote-se que o aludido Artigo 71, V, da CF88 já traz, em si, o principal critério para o exercício dessa fiscalização, ao definir que ela deve se estender sobre as contas nacionais da empresa supranacional, ao tempo em que o regimento interno do TCU ganhou força para definir os demais critérios de fiscalização, quando, ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, o art. 41, inciso III, da Lei n.º 8.443, de 1992, estabeleceu que:

“Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

(...) III - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;”

9. Nem se diga, portanto, que a Itaipu Binacional não poderia ser fiscalizada pelo TCU, sob o mero argumento de que o seu tratado constitutivo não contemplaria os critérios para o exercício dessa fiscalização.

10. Ocorre que, diante da eficácia negativa (paralisante) inerente à referida norma constitucional, o tratado constitutivo não poderia proibir peremptoriamente que as contas nacionais dessa empresa fossem fiscalizadas pelo TCU, de tal sorte que, pela mesma razão, a eventual ausência de critérios para a fiscalização, no âmbito desse tratado, também não pode resultar no afastamento da aludida competência constitucional fiscalizadora.

11. De mais a mais, há notícias de que, de fato, a vertente paraguaia das contas de Itaipu tem se submetido à correspondente fiscalização financeira, reforçando, então, a premente necessidade de o TCU dar

esse passo adiante, com vistas a atribuir maior eficácia às ações de controle sobre a vertente nacional da aludida empresa.

12. Por tudo isso, Senhor Presidente, é que louvo o ilustre Relator e todos os demais membros deste Plenário pelo acolhimento da presente proposta no sentido de o TCU determinar à Segecex que promova uma ação fiscalizadora efetiva e direta, inicialmente na modalidade de levantamento, sobre as contas nacionais da empresa Itaipu Binacional, examinando, entre outros aspectos, os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado de Itaipu sobre a composição da tarifa de repasse de energia.¹⁰⁸

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;

A forma desta fiscalização é explicitada pelo Tribunal de Contas da União¹⁰⁹ que periodicamente examina as prestações de contas de cada Poder e órgão, bem como efetua auditorias a partir de denúncias e representações recebidas. A fiscalização dos recursos oriundos do pagamento de *royalties* do petróleo também se enquadra nesta competência. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos que repassam os recursos federais.

As prestações de contas são encaminhadas anualmente ao Tribunal pelo controle interno para apreciação e julgamento quanto ao cumprimento do estabelecido no convênio ou nos instrumentos congêneres. Caso haja omissão na prestação de contas ou irregularidades na aplicação dos recursos, compete ao controle interno instaurar tomada de contas especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

No exercício desta competência, o Tribunal também fiscaliza a aplicação dos recursos advindos da compensação financeira (*royalties*) paga pela PETROBRÁS aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e ao Ministério da Marinha pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1014/2015**. Relator Ministro Raimundo Carreiro, j. 29/04/2015, Plenário. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343135353232&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em 22/01/2018.

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Recursos repassados ao Estado, ao Distrito Federal ou aos Municípios**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/recursos-repassados-ao-estado/>. Acesso em 23/01/2018.

natural, de acordo com a Lei (federal) n. 7.525/86¹¹⁰. De acordo com a legislação, estes recursos devem ser aplicados somente em abastecimento, energia, irrigação, pavimentação de rodovias, saneamento básico, tratamento de água e proteção ao meio ambiente.

O Governo Federal permite o acompanhamento, através da internet¹¹¹, com atualização mensal dos dados, quanto aos recursos públicos transferidos pela União aos Estados, Municípios, ao Distrito Federal, a instituições privadas, aos cidadãos e até mesmo ao exterior.

Ulisses Jacoby¹¹² lembra que algumas condições devem ser preenchidas para que o Tribunal de Contas da União exerça seu poder de fiscalização. São elas: a) os recursos sejam públicos federais; b) os órgãos repassadores sejam jurisdicionados ao Tribunal; c) conste o dever de prestar contas no instrumento ou na legislação que ensejou o repasse; d) o direito-dever de exigir as contas seja afeto ao órgão repassador ou a outro, desde de que sujeito à jurisdição do Tribunal; e) que o órgão tomador das contas instaure Tomada de Contas Especial (TCE), por dano causado ao erário; f) que a irregularidade seja comprovada; g) que a TCE seja encaminhada ao Tribunal.

2.1.5 As informações solicitadas pelo Legislativo

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;

A competência descrita é tratada como prioridade pelo Tribunal de Contas da União¹¹³. Em seu próprio site, o Tribunal informa que tais pedidos de informações e solicitações são apreciados em caráter de urgência. Igualmente afirma que há, no âmbito do TCU, um Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso

¹¹⁰ BRASIL. **Lei (federal) n. 7.525, de 22 de julho de 1986**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm . Acesso em 16/03/2018.

¹¹¹ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em www.portalttransparencia.gov.br . Acesso em 23/01/2018.

¹¹² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. abr./jun. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4> . Acesso em 23/01/2018.

¹¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Atendimento ao Congresso Nacional**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/atendimento-ao-congresso-nacional/> . Acesso em 25/01/2018.

Nacional, com o objetivo de aprimorar e dinamizar o atendimento desses pedidos e solicitações.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União¹¹⁴ igualmente demonstra o exercício desta competência:

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONHECIMENTO. INFORMAÇÕES RELATIVAS A RECEITAS OBTIDAS PELAS REPRESENTAÇÕES BRASILEIRAS NO EXTERIOR. CIÊNCIA AO INTERESSADO. ATENDIMENTO PLENO DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

RELATÓRIO

[...]

“1. Trata-se de solicitação de informações proveniente do Presidente da Câmara dos Deputados, encaminhada por intermédio do Ofício 594/12/SGM/P, de 23/4/2012 (peça 1, p. 1-2), referente ao pedido formulado pelo Deputado Federal Carlos Eduardo Cadoca, nos termos do art. 71, inciso VII da Constituição Federal.

[...]

5. A presente solicitação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38 da Lei 8.443/92, art. 1º, inciso III, do Regimento Interno do TCU e do art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, que conferem ao Congresso Nacional, a suas Casas e respectivas Comissões a prerrogativa de solicitar informações ao TCU, razão pela qual pode ser conhecida pelo Tribunal.

A vinculação com o Poder Legislativo, já abordada no capítulo 1, permite o pleno exercício desta competência. O poder político, assim, tem condições de dispor de informações técnicas produzidas pelos Tribunais de Contas.

2.1.6 A função sancionadora e a assinatura de prazo

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;

Referente a este inciso, o Supremo também possui Precedentes não vinculantes. No Mandado de Segurança n. 30.788 foi abordada a sanção de inidoneidade quando ocorre fraude à licitação:

¹¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2147/2012**. Relator Ministro Augusto Nardes, j. 15/08/2012, Plenário. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522informa%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520solicitadas%2520pelo%2520Congresso%2520Nacional%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/10/false>. Acesso em 25/01/2018.

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. DEVIDO PROCESSO LEGAL. SANÇÃO DE INIDONEIDADE.

[...]

2. É constitucional o art. 46 da Lei 8.443/1992, que institui sanção de inidoneidade a particulares por fraude a licitação, aplicável pelo TCU. Precedente: Pet 3.606 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

3. Ordem denegada¹¹⁵.

Já o Recurso Extraordinário n. 190.985 trata do aspecto da coerção contido nas decisões dos Tribunais de Contas:

EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Pedido acolhido, em parte, pelo Tribunal de Justiça catarinense, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 76 e 77, incisos I, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar n.º 31/90. 3. Alegação de ofensa ao art. 71, VIII, da CF.

[...]

Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos tribunais de contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal¹¹⁶.

A legislação confere aos Tribunais de Contas uma função sancionadora. Desta forma, as Cortes podem obrigar o gestor à devolução do débito, aplicar multas, afastar provisoriamente do cargo, proceder ao arresto dos bens de responsáveis julgados em débito, além de determinar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, na esfera da administração pública.

Trata-se de competência que fortalece o sistema de controle externo, pois confere às decisões dos Tribunais de Contas um caráter punitivo, nas situações em que se faz necessário o procedimento neste sentido.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 30.788**, Relator para o Acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 21/05/2015, Tribunal Pleno, DJE de 04/08/2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpúb/paginado.jsp?docTP=TP&docID=9028492>. Acesso em 24/01/2018.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 190.985**, Relator Ministro Néri da Silveira, j. 14/02/1996, Tribunal Pleno, DJ de 24/08/2001. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpúb/paginado.jsp?docTP=AC&docID=231927>. Acesso em 24/01/2018.

Saliente-se também que, quando for imputado débito ou cominada multa, a dívida torna-se líquida e certa e a decisão tem eficácia de título executivo.

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

Outros Precedentes não vinculantes relacionados a este dispositivo legal são a seguir expostos. O primeiro é o Mandado de Segurança n. 24.020, onde o Supremo Tribunal Federal reconhece esta competência do Tribunal de Contas da União:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEPOTISMO CRUZADO. ORDEM DENEGADA.

Reconhecida a competência do TCU para a verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante, nos termos dos arts. 71, VIII e IX, da CF.

Procedimento instaurado no TCU a partir de encaminhamento de autos de procedimento administrativo concluído pelo MPF no Estado do Espírito Santo. (...)

A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade¹¹⁷.

O segundo é o Mandado de Segurança n. 23.550, nele o Supremo expressa a competência do Tribunal de Contas para efetuar determinação ao gestor dos recursos públicos:

EMENTA: I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º).

O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou¹¹⁸.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.020**, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 06/03/2012, 2ª Turma, DJE de 13/06/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174134> . Acesso em 25/01/2018.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 23.550**, Relator para o Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, j. 04/04/2002, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2001. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979>. Acesso em 25/01/2018.

De igual teor é o conteúdo do Mandado de Segurança n. 26.000¹¹⁹.

Dar a oportunidade ao gestor de corrigir o ato imputado como irregular é competência que demonstra, não somente o exercício da justiça, mas também o interesse das Cortes de Contas na solução do problema apontado mais do que na eventual punição.

2.1.7 A sustação de ato e a representação

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

O disposto no inciso supra é repetido nas competências constantes do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

[...]

XXII – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;¹²⁰

Harada¹²¹ menciona a sustação da execução do contrato pelo TCU na omissão dos Poderes Executivo e Legislativo. O autor indica que o dispositivo constitucional deve ser corretamente interpretado (art. 71, inciso X, da CF), referente à sustação da execução do ato impugnado. Explica que, segundo o art. 71, § 1º, da CF, em se tratando de contrato, o ato de sustação caberia ao Congresso Nacional. O papel do Tribunal de Contas da União seria de apenas comunicar as irregularidades detectadas. Já o Congresso Nacional, em respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, deveria solicitar, de imediato, as medidas cabíveis ao Executivo.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 26.000**, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 16/10/2012, 1ª Turma, DJE de 14/11/2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 25/01/2018.

¹²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Legislação e Normativos**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E1FB1A622B4>. Acesso em 27/01/2018.

¹²¹ HARADA, Kiyoshi. **Limites da atuação do TCU**. Âmbito Jurídico, Rio Grande. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7270. Acesso em 27/01/2018.

Entretanto, conforme o § 2º do citado artigo, caso o Congresso Nacional ou o Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas cabíveis para sanar as irregularidades, o Tribunal de Contas deverá decidir a respeito. Mas a Constituição não explicita, nem indica que tipo de decisão deverá ser tomada.

Segundo Harada, esta decisão deve ser a declaração de nulidade do contrato, seguida de imputação de débito ou de multa, conferindo à decisão caráter de título executivo, de acordo com o art. 71, § 3º, da Constituição.

Entende o autor que os §§ 2º e 3º, do art. 71, da CF, estão ligados ao inciso X descrito acima.

Desta forma, a interpretação deste dispositivo é a de que o Tribunal de Contas pode determinar a sustação da execução do contrato, quando ocorrer a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, de acordo com o princípio da razoabilidade.

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

A Lei Orgânica do TCU¹²² explicita tal competência, acrescentando a necessidade de se indicar o ato irregular e a definição da responsabilidade:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

Trecho do Acórdão n. 5623/2016¹²³ do próprio TCU demonstra o exercício desta competência:

27. Nesse sentido, o TCU não decidiu, até porque não possui competência para tanto, que houve infração ética por parte dos advogados das partes, tendo apenas remetido a matéria à apreciação

¹²² BRASIL. **Lei (federal) n. 8.443**, de 16 de julho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm . Acesso em 28/01/2018.

¹²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 5623/2016**. Relator Ministro Benjamin Zymler, j. 30/08/2016, Primeira Câmara. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522representar%2520ao%2520poder%2520competente%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false> . Acesso em 28/01/2018.

da OAB/DF, com base em sua competência constitucional de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de sua atividade de controle externo (art. 71, inciso XI). Por esse motivo, deixo de apreciar os argumentos trazidos pelos advogados sobre o ponto questionado, que devem ser apresentados, se necessário, na instância apropriada, in casu, o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Distrito Federal.

A competência descrita mostra que as Cortes de Contas devem se integrar a uma estrutura que visa à proteção do patrimônio público. No primeiro momento, o Tribunal faz a auditoria e verifica a existência ou não de irregularidades, além de indicar o responsável. A seguir, comunica ao órgão fiscalizado quanto à situação constatada para as necessárias providências.

2.1.8 A fiscalização dos contratos

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Abordando o controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo indicou a competência que a Carta Magna estabelece ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.715¹²⁴:

Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional 16/2006, que [...] atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (...). A CF é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. [...] A CF dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). Ação julgada procedente.

Nunca é demais lembrar que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial é exercida, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional. Muito embora auxiliado pelo Tribunal de Contas, é o Poder Legislativo o titular da competência descrita neste § 1º do art. 71.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3.715**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 21/08/2014, Tribunal Pleno, DJE de 30/10/2014. 1ª Turma, DJE de 14/11/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026331> . Acesso em 28/01/2018 .

Oportuno lembrar o alerta do Ministro Barroso quanto à ampliação das competências das Cortes de Contas¹²⁵:

[...] no fluxo das inovações introduzidas pela Constituição de 1988, ampliaram, significativamente, as competências do Tribunal de Contas da União, espelho em que se miram, ao menos formalmente, os Tribunais de Contas dos Estados, por força do art. 75 da Carta. Como consequência, criaram-se algumas áreas de superposição de funções e mesmo algumas tensões que precisam ser enfrentadas para a boa definição do âmbito de atuação dos diferentes órgãos do Poder Público.

A doutrina não está pacificada quanto à expressão "decidirá a respeito", ou seja, se a expressão permite ou não ao Tribunal de Contas sustar um contrato do Poder Executivo. Como os dispositivos da Constituição Federal devem ser interpretados em conjunto e não isoladamente, não há que se perder de vista o exposto no parágrafo anterior (que a competência para sustar é do Congresso Nacional). Desta forma, o que o Tribunal de Contas decidirá a respeito deve envolver atos administrativos outros que não seja o contrato.

2.1.9 A eficácia das decisões e o relatório de atividades

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Relativo ao parágrafo descrito, o Supremo Tribunal Federal também destaca como Precedente não vinculante o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 510.034:

Em caso de multa imposta por Tribunal de Contas estadual a responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos, a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação do Tribunal de Contas¹²⁶.

De igual teor o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 765.470¹²⁷.

¹²⁵ BARROSO, Luís Roberto. Tribunal de Contas: algumas competências controvertidas.

Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001, p. 223.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário RE 510.034 AgR**, Relator Ministro Eros Grau, j. 24/06/2008, 2ª Turma, DJE de 15/08/2008. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541801>. Acesso em 28/01/2018.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento AI 765.470 AgR**, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 18/12/2012, 1ª Turma, DJE de 19/02/2013.

Apreciando não só o dispositivo constitucional, mas também a decisão do Supremo acima transcrita, tem-se que, muito embora seja conferida eficácia de título executivo às decisões do Tribunal de Contas (onde ocorram imputação de débito ou multa), não foi outorgada àquela Corte legitimidade para executá-las.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Finalmente, o Supremo decide, avaliando o controle concentrado de constitucionalidade, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687¹²⁸:

O Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, § 4º), aplicável ao plano local (CF, art. 75), a encaminhar ao Poder Legislativo a que se acha institucionalmente vinculado tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas próprias atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor ao Legislativo a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo.

Uma das constantes críticas que acompanha as observações sobre o passado político dos membros das Cortes de Contas é justamente a afirmação de que os Tribunais fiscalizam os demais órgãos, mas que ninguém fiscalizaria os Tribunais. O presente dispositivo da Carta Magna vem desmentir esta falácia.

Historicamente, como competências das mais exercidas pelas Cortes de Contas se enquadram a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, do Governador e do Prefeito Municipal, bem como a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3413106> . Acesso em 28/01/2018.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 687**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 02/02/1995, Tribunal Pleno, DJ de 10/02/2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491> . Acesso em 28/01/2018.

A decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada no próximo item estabeleceu novas diretrizes para as referidas competências. É o que se verá a seguir.

2.2 É POSSÍVEL A EXTINÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS?

Ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e punir os casos de malversação e atos que afrontem a legislação, os Tribunais de Contas são combatidos por muitos, sejam os prejudicados com suas decisões, sejam aqueles que não compreendem a necessidade do controle externo da administração pública.

Infelizmente, também nas Cortes de Contas ocorrem falhas nas suas atividades, gerando críticas e movimentos contrários à sua atuação, até mesmo chegando ao ponto de ser questionada a necessidade de sua existência.

Além de vários projetos apresentados ao Congresso Nacional debatendo a possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas, o próprio Judiciário enfrentou a questão quando a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios daquele Estado.

O Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, analisou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5638, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), assim concluindo:

EMENTA: A pretensão de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da ATRICON para o controle normativo abstrato: vínculo de pertinência temática configurado na espécie. Revogação superveniente da EC nº 87/2016: perda de objeto e configuração de prejudicialidade do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Precedentes. Inexistência de conduta maliciosa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, eis que comportamentos fraudulentos jamais se presumem. Consequente presunção de legitimidade das deliberações estatais, como a revogação de atos normativos. Doutrina. Precedentes. Interstício entre os dois turnos de discussão e votação de proposta de emenda à Constituição: inexistência, no texto da Lei Fundamental da República, de exigência impondo a observância de referido intervalo temporal. Precedente (ADI 4.425/DF). Poder constituinte decorrente do Estado-membro: possibilidade de criação ou, até mesmo, de extinção (ADI 867/MA) do Tribunal de Contas dos Municípios. A essencialidade do controle

externo e a significativa importância dos Tribunais de Contas. A autonomia institucional dos Tribunais de Contas não lhes confere poder de iniciativa, muito menos em caráter privativo, em tema de reforma constitucional. Consequente ausência de legitimação ativa do Tribunal de Contas para apresentação de proposta de emenda à Constituição. Taxatividade do rol inscrito nos incisos I, II e III do art. 60 da Constituição da República. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Magistério doutrinário. Poderes processuais do Relator: extinção anômala do processo de controle normativo abstrato. Conclusão.¹²⁹

Entretanto naquela oportunidade o Tribunal não foi extinto. A segunda votação da Assembleia do Ceará pela extinção do órgão desencadeou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5763, também de autoria da ATRICON, com a seguinte decisão do Supremo:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli.¹³⁰

A estrutura do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi então absorvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, incluindo servidores, Auditores substitutos de Conselheiros e Procuradores. Já os Conselheiros foram colocados em disponibilidade.

Abstraindo-se as eventuais motivações políticas que desencadearam o processo, discussão que se repete agora com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a conveniência de se manter ou não uma Corte de Contas onde já exista outra de caráter estadual é objeto de bastante ponderação.

O capítulo anterior apresentou os casos onde existe, ao lado do Tribunal de Contas do Estado, um Tribunal voltado aos municípios ou a um município específico. Trata-se de exceções criadas antes do advento da Constituição Federal de 1988, as quais foram mantidas pela Carta Magna.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5638**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 21/08/2017, DJE de 24/08/2017. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000361721&base=basesMonocraticas>. Acesso em 04/02/2018.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5763**, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 26/10/2017, Tribunal Pleno, DJE de 10/11/2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=4427786&tipoApp=RTF>. Acesso em 04/02/2018.

Nestes casos, a Corte estadual fiscaliza os órgãos que compõem o Estado, enquanto ao Tribunal dos Municípios cabe a fiscalização destas unidades.

Por serem poucos casos, que destoam da maioria das unidades da federação, entende-se que as estruturas poderiam ser fundidas, visando à economicidade e padronização do sistema de controle externo no país.

Pela dimensão ímpar do município de São Paulo, a exigir uma atenção toda especial no acompanhamento de sua gestão, pode ser justificada a manutenção da atual estrutura, ou seja: um Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e um Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Mas é preciso defender a existência de ao menos uma Corte de Contas em cada Estado, como forma de apoio àquela estrutura ideal de controle externo da gestão pública. Para tanto, será fundamental que os Tribunais demonstrem eficiência e eficácia no desempenho de sua missão constitucional.

2.3 OS ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE CONTAS DE PREFEITO

O próprio STF, recentemente, ao apreciar os Recursos Extraordinários n. 848.826 e n. 729.744, decidiu impor limites à competência dos Tribunais de Contas no julgamento de contas dos prefeitos municipais.

Eis as ementas dos Acórdãos:

Acórdão 848.826

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de

1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (*"checks and balances"*). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, **g**, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: *"Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores"*. V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, dar provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

Brasília, 10 de agosto de 2016.

RICARDO LEWANDOWSKI – Presidente e Redator p/ o Acórdão¹³¹

Acórdão 729.744

Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, fixar tese nos seguintes termos: o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Vencidos Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, Relator Ministro Roberto Barroso, Redator do Acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, j. 10/08/2016, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838> . Acesso em 29/01/2018.

Brasília 17 de agosto de 2016.
Ministro GILMAR MENDES
Relator¹³²

Verifica-se que foram aprovadas as teses de repercussão geral decorrentes do julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744. Nas decisões concluiu-se que é exclusiva da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e de gestão dos prefeitos. Também foi decidido que ao Tribunal de Contas caberia auxiliar o Poder Legislativo municipal, mediante a emissão de parecer prévio, meramente opinativo. Ainda foi estabelecido que, quando houver omissão por parte da Câmara de Vereadores, o parecer do Tribunal de Contas não pode resultar na inelegibilidade do prefeito, medida prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar (federal) n. 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar (federal) n. 135/2010. Esta legislação assim estabelece:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;¹³³

É importante ressaltar que a decisão do RE 848826 foi tomada por maioria de 6 (seis) votos contra 5 (cinco). Votaram a favor os Ministros Ricardo Lewandowski (redator para o Acórdão), Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Restaram vencidos os Ministros Roberto Barroso (relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

Neste Acórdão é que ficou estabelecida a competência das Câmaras Municipais para a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 10/08/2016, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353> . Acesso em 28/01/2018.

¹³³ BRASIL. **Lei Complementar (federal) n. 64/1990**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm . Acesso em 31/01/2018.

quanto as de gestão, providência que será executada com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes.

Um placar tão estreito, ou seja, de 6 (seis) votos contra 5 (cinco), deixa transparecer um panorama de incerteza sobre o tema, bem como a existência de argumentos consistentes tanto na defesa das Câmaras Municipais como dos Tribunais de Contas.

Já no julgamento do RE 729744, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o Plenário decidiu, também por maioria de votos, vencidos os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli.

Este segundo Acórdão indica que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, deixando, exclusivamente, à Câmara de Vereadores a competência para o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo inconcebível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Sendo assim, mesmo que a Câmara não julgue as contas do Prefeito, o parecer prévio do Tribunal de Contas continua sendo uma peça de caráter opinativo.

As decisões partiram dos seguintes casos concretos:

No RE 848826, José Rocha Neto, candidato eleito sub judice para o cargo de deputado estadual no Ceará nas Eleições de 2014, questionava acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que indeferiu seu registro da candidatura em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-CE), de contas relativas a sua atuação como ordenador de despesas quando era prefeito de Horizonte (CE). Ao final do julgamento, sua defesa pediu que o STF comunicasse a decisão que deu provimento ao recurso ao TRE-CE, já que haverá alteração na composição da Assembleia Legislativa do Ceará, e pedido que foi acolhido pelos ministros. Já no RE 729744, o Ministério Público Eleitoral questionava decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira para concorrer ao cargo de prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001, gera a inelegibilidade da alínea “g” em caso de omissão da Câmara de Vereadores em apreciar as contas. Por maioria de votos, foi negado provimento ao recurso do Ministério Público.¹³⁴

2.3.1 A discussão do Recurso Extraordinário 848.826

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706> . Acesso em 29/01/2018.

A votação do Recurso Extraordinário 848.826 iniciou com a apresentação do voto do Relator, Ministro Roberto Barroso, o qual indicou que a fiscalização dos órgãos públicos envolve o exame da prestação de contas de duas naturezas: contas de governo e contas de gestão. As primeiras devem ser julgadas pelas Câmaras Municipais, com a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas. As segundas a serem julgadas pelas Cortes de Contas, pois neste caso o Prefeito estará atuando como ordenador de despesas.

Como o Ministro Barroso elencou várias divergências nos julgados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Ministro Marco Aurélio contrapôs que no âmbito do Supremo Tribunal Federal não haveria contradição desde um julgado de 1992.

Após algumas colocações sobre votos em sentidos opostos no próprio Supremo, o Ministro Ricardo Lewandowski, presidente à época, afirmou:

O assunto é muito palpitante, e quem passou pelo Eleitoral e acompanha o Eleitoral, como Vossa Excelência, e é um professor de Direito Constitucional, certamente constatou um fenômeno muito interessante e, de certa maneira, preocupante, que é o fato de que, após interpretações divergentes desse ponto de vista tradicional – que era do Supremo – do TSE em assegurar o controle de contas por parte da Câmara Municipal, o que é que os prefeitos têm feito? E Vossa Excelência inclusive, no início do seu voto, afirmou isto. Eles têm delegado os atos de ordenação de despesa aos secretários ou aos diretores da prefeitura. Isso é um fenômeno que vai se verificar. Se nós decidirmos neste sentido, que há uma bipartição entre contas, digamos assim, políticas e contas de gestão, nenhum prefeito mais será ordenador de despesa. Isso é uma realidade. Por meio de um simples decreto ou quiçá uma portaria, ele vai abrir mão de ordenar a despesa, e isso vai recair sobre os seus subordinados.¹³⁵

O fato dos Prefeitos Municipais delegarem atribuições aos seus subordinados não os eximem da responsabilidade pela administração. Suponha-se que um destes assessores cometa alguma irregularidade; muito embora ele seja ordenador de despesa, ainda persiste a responsabilidade solidária do mandatário que o nomeou para o cargo comissionado, por exemplo, pois tal cargo é de confiança do gestor.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 52.

Sustentando sua posição, o Ministro Barroso¹³⁶ esclareceu que o Presidente da República, os Governadores de Estado e os Prefeitos dos grandes municípios não são ordenadores de despesa, ressaltando que quando não se tratar de questão política, a decisão deve ser técnica, ou seja, a cargo dos Tribunais de Contas. O Ministro destacou que não importava quem estivesse prestando as contas, seja o Prefeito Municipal ou algum administrador que tenha recebido a delegação; o fundamental seria a natureza da despesa. A definição sobre o tema ser político ou técnico viria da natureza da despesa, definindo-se assim a competência.

O Ministro Barroso exemplificou ainda que o gestor deve comprovar um pagamento efetuado pela prestação do serviço ao município. Ressaltou que, no caso de pagamento sem a comprovação de execução do serviço prestado, não se trata de questão política, mas sim de desonestidade, devendo a decisão técnica prevalecer.

Adiantando seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski apresentou o entendimento que sustentava já no Tribunal Superior Eleitoral, qual seja, de que compete ao Poder Legislativo Municipal julgar as contas do chefe do Poder Executivo, atuando o Tribunal de Contas como órgão auxiliar mediante emissão de parecer prévio. Ressaltou que o parecer só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Prosseguiu o Ministro:

Então eu entendo que o órgão competente para julgar tanto as contas de natureza política quanto as contas de gestão, se o prefeito agir como ordenador de despesa, é a Câmara Municipal, que é o órgão que representa a soberania popular, o contribuinte, que tem toda a legitimidade para examinar.¹³⁷

Afirmou o Ministro que a Constituição deu especial ênfase ao parecer do Tribunal de Contas, mas, ao final, deu um destaque maior ao pronunciamento da Câmara Municipal.

Dando continuidade ao seu voto, o Ministro Lewandowski afirmou que os membros da Câmara Municipal são titulares da representação popular

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 54.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 55-56.

e, por isso mesmo, detentores da competência para julgar tanto as contas como os atos de gestão dos prefeitos:

Entendo que não se mostra apenas recomendável, mas, de todo necessário, especialmente no Estado Democrático de Direito, privilegiar a soberania popular.

Digo isso porque são os vereadores que evidentemente representam o povo, os cidadãos, os munícipes, praticando atos em nome destes, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual prevê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Portanto, são os edis que têm, por força da própria Constituição, o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção.¹³⁸

O voto também fez alusão ao art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar (federal) n. 64/1990, com nova redação dada pela Lei Complementar (federal) n. 135/2010¹³⁹, citado anteriormente. No entendimento do Ministro, a referida lei não pode ser interpretada separadamente do texto constitucional, nem tampouco ser feita a interpretação da Carta Magna à luz da Lei Complementar (federal) n. 64/1990.

Frisou o Ministro que a Constituição Federal indica o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que se refere a Lei da Ficha Limpa: a Câmara Municipal. Segundo ele, a opção do constituinte foi a de destinar o julgamento de todas as contas às Câmaras Municipais.

Durante o debate, os Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia ressaltaram o entendimento de que a Câmara de Vereadores seria competente para julgar todos os processos, sejam contas ou atos de gestão.

O Ministro Teori Zavascki lembrou a competência prevista no art. 70, inciso II, da Constituição Federal, reiterando que existem outros administradores e demais responsáveis por recursos públicos, os quais têm suas contas julgadas pelos Tribunais de Contas, não necessitando de um segundo julgamento por outro Poder ou órgão:

No que se refere a esses ordenadores de despesas - e aqui ainda abstraindo a figura do prefeito -, não me parece que haja dúvida de que a autoridade competente, para efeito da alínea "g", é o Tribunal de Contas. Não se pode dizer que um ordenador de despesa, que

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 60.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 65.

não seja o próprio chefe do Poder Executivo, que queira se candidatar e que tenha tido contas rejeitadas pelo inciso II do art. 71, dependa de outra decisão que não seja a do próprio Tribunal de Contas, que lhe impôs uma multa e eventualmente até executa essa multa.¹⁴⁰

Já o Ministro Luiz Fux¹⁴¹ entendeu que uma decisão que dê total competência às Câmaras Municipais deixaria vulnerável a competência constitucional dos Tribunais de Contas estabelecida no art. 71. Abordando a capacidade institucional, destacou o Ministro que o Tribunal de Contas está melhor estruturado para aferir a lisura das contas de um ordenador de despesas. Afirmou que a Câmara Municipal realiza um julgamento político, diferentemente do Tribunal de Contas que atua com legitimidade constitucional.

Em seu voto, o Ministro Fux também argumentou que os Tribunais de Contas possuem experiência na análise das contas públicas, comparando os requisitos para o cargo de Conselheiro do Tribunal com os de Vereador:

Aplicando o argumento das capacidades institucionais ao caso vertente, tem-se que as Cortes de Contas possuem maior *expertise* e *knowhow* para apreciar as contas pontuais de gestão, quando cotejada com as Câmaras Municipais. Em primeiro lugar, os requisitos quanto à investidura dos respectivos membros denunciam a falta, por parte do Legislativo local, da envergadura constitucional para apreciar e julgar temas tão complexos e sensíveis. De um lado, a Carta de 1988 exige, como pré-condição à assunção no cargo, que os postulantes a Conselheiros dos Tribunais de Contas possuam (i) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, (ii) idoneidade moral e reputação ilibada, (iii) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, (iv) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos nos ramos do Direito, da Economia, da Contabilidade e da Administração. Além disso, esses critérios são aferidos por processo complexo de escolha, envolvendo os Poderes Executivo e o Legislativo. Percebe-se, com meridiana clareza que o constituinte exigiu que os Conselheiros fossem cidadãos dotados de experiência profissional e notórios conhecimentos especializados acerca dos temas sobre os quais se debruçarão no exercício de seu mister.

Por outro lado, essa preocupação não se verifica para o preenchimento das vagas no Legislativo local. Por imperativos democráticos, preenchidas as condições de elegibilidade, encartadas na Constituição e na legislação ordinária, qualquer cidadão poderá ocupar a cadeira na vereança, desde que eleito no escrutínio das urnas. Isso significa que, ao menos em tese, todos os vereadores podem possuir, inclusive, 18 (dezoito) anos de idade, circunstância que evidencia a ausência de *expertise* e de experiência desses agentes políticos para proceder ao exame da legalidade e da correção na gestão de recursos públicos.

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 88.

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 95-96.

Pois bem. O julgamento das contas de gestão envolve, como é sabido, a análise acerca da escorreita execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos, temas que reclamam, *a fortiori*, conhecimentos técnicos e especializados.¹⁴²

Analisando a competência de julgar contas, a Ministra Cármen Lúcia¹⁴³ lembrou que a Constituição fala que o "controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União". Para a Ministra é a indicação de uma função auxiliar. Decorrente deste raciocínio, a Ministra interpreta a expressão "julgar" não como um julgamento judicial, mas um simples exame administrativo sobre as contas. Alertou ainda que a jurisprudência do Supremo está consolidada no sentido de que os Tribunais de Contas não julgam.

Recordando o disposto no art. 31 da Constituição Federal, o Ministro Marco Aurélio¹⁴⁴ sintetizou que a Constituição Federal é clara ao revelar que o controle externo do município é exercido pela Câmara de Vereadores, sem distinção que leve em conta a natureza do ato praticado pelo Prefeito.

Assim preconiza o art. 31¹⁴⁵:

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

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

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Fazendo coro àqueles que votaram pela competência exclusiva da Câmara Municipal, afirmou o Ministro Celso de Mello¹⁴⁶ que as contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 111-112.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p.122.

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 156.

¹⁴⁵ BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 1º/02/2018.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 159-160.

Ao final, os Ministros decidiram que a tese deveria ficar restrita aos fins da inelegibilidade: "[...] para os fins e efeitos a que se refere o art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010".

2.3.2 A discussão do Recurso Extraordinário 729.744

Por ocasião da análise do processo RE 729.744, ao proferir seu voto, o Ministro Gilmar Mendes atacou o entendimento de que, caso a Câmara Municipal não delibere sobre as contas do Prefeito, prevaleceria o parecer do Tribunal de Contas. Segundo o Ministro, este raciocínio ofende a regra do art. 71, inciso I, da Constituição. O dispositivo menciona que os Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo. Lembrou que o Legislativo não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Afirmou ainda que o parecer do Tribunal de Contas reveste-se de natureza precária, que é passível de aprovação ou rejeição, não se tratando de decisão definitiva.

Prosseguindo, o Ministro Gilmar Mendes destacou que o ordenamento jurídico brasileiro não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo. Caso assim fosse, a Câmara Municipal estaria delegando ao Tribunal de Contas, que é órgão auxiliar, competência constitucional que lhe é própria. Também seria criado, desta forma, sanção ao decurso de prazo, o que não existe na Constituição Federal.

Ao proferir seu voto, o Ministro Luiz Fux reconheceu que o julgamento da Câmara de Vereadores reveste-se de conotações políticas onde ficam saliente as figuras da situação e da oposição. Sobre a questão, citou voto do então Ministro Nelson Jobim no Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião do julgamento do Recurso Especial n. 17.744:

Sabemos, perfeitamente, que as decisões da Câmara de Vereadores sobre apreciação de contas não têm absolutamente nada a ver com o conteúdo do parecer do Tribunal de Contas. Têm a ver, isto sim, com a maioria oposicionista ou situacionista de que dispõe o prefeito municipal na Câmara de Vereadores. Esse é o fato real.

Não adianta pensar que um discurso na Câmara de Vereadores, fazendo análises jurídica, contábil e econômica do parecer do Tribunal de Contas, vai mudar voto.

Não vai.

A votação que se dá na Câmara de Vereadores está intimamente vinculada a duas questões:

a) primeiro, oposição e situação;

b) segundo, disposição da situação de continuar liderada pelo prefeito municipal que teve as contas rejeitadas.

É técnica de partido político da situação e dos vereadores evitar criar um ambiente de inelegibilidade para o prefeito, por meio de votação.

Então, as razões políticas de se rejeitar ou de se aprovar as contas não são coincidentes com o parecer emitido.

Essa é a razão pela qual a Constituição exigiu um *quorum* qualificadíssimo de rejeição das contas, partindo do pressuposto de que a legitimidade técnica do parecer do Tribunal de Contas deveria ser mantida.

Vejam: se não tenho dois terços para rejeitar, posso negociar a obstrução, o que leva à inaplicabilidade do parecer.

A Constituição quis exatamente manter a tecnicidade decorrente do parecer do Tribunal de Contas, que, em tese, é isento de pressões políticas ou de intencionalidades, que não as técnicas de análises das contas.¹⁴⁷

O Ministro Luís Roberto Barroso¹⁴⁸ formulou proposta visando acrescentar, ao final da tese apresentada pelo Relator Ministro Gilmar Mendes, a seguinte expressão: "a não deliberação, pela Câmara Municipal, em prazo razoável, constitui prática inconstitucional." Entretanto, a maioria dos Ministros votou com a redação sugerida pelo Relator, sem o acréscimo.

Ao final dos debates, acabou resumindo a posição da maioria do Tribunal Pleno o decano Ministro Celso de Mello¹⁴⁹. Lembrou que, em seu voto, proferido na sessão anterior (10/08/2016), consta a posição do Tribunal Superior Eleitoral, em sucessivas decisões, afastando a distinção entre contas relativas ao exercício financeiro (ou contas de Governo) e contas de gestão (ou referentes à atividade de ordenador de despesas).

Sustentou o Ministro que, pelo fato de as contas do Prefeito Municipal não haverem sido julgadas pela Câmara de Vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica local, o parecer prévio do Tribunal de Contas não passa a prevalecer, gerando a inelegibilidade do Prefeito.

¹⁴⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial REspe 17.744**, Relator Ministro Fernando Neves da Silva, Relator designado Ministro Maurício José Corrêa, j. 27/09/2000. Disponível em <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=3703&noChache=1217690478>. Acesso em 03/02/2018.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 100.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 114-116.

Abordou ainda o que denominou como "sérias consequências que derivam do reconhecimento da inelegibilidade". Entendeu que se trata de "gravíssima sanção restritiva da capacidade eleitoral passiva do cidadão, afeta-lhe, diretamente, o direito fundamental de participação política". Concluiu afirmando que é necessária a expressa rejeição de contas públicas, por parte da Câmara Municipal, para reconhecer a situação de inelegibilidade a que se refere o art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar (federal) n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar (federal) n. 135/2010.

2.3.3 Reflexões decorrentes dos julgados do Supremo

Pode-se aferir que, dentre os pontos que levaram a maioria dos Ministros a assumir o entendimento vitorioso, destaca-se a posição de que as Câmaras Municipais são competentes para julgar contas de governo e contas de gestão dos Prefeitos.

Muito embora todo o esforço do Ministro Barroso em esclarecer os membros do Tribunal Pleno sobre a diferença, prevaleceu a opinião contrária, aqui expressa na fala do Ministro Marco Aurélio¹⁵⁰:

Qual é o princípio básico, e diria que está em normas sensíveis, portanto, que devem ser observadas nas três esferas – federal, estadual e municipal? É o que nos vem do artigo 71 da Lei Básica da República. Esse artigo, nos incisos I e II, apresenta clara dualidade, ao dispor no inciso I – e é preciso ter presente a cabeça do artigo, a revelar que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; e não me consta que pronunciamento do Tribunal de Contas da União possa provocar inelegibilidade de Presidente da República quanto à reeleição. Esse artigo menciona, no inciso I, que cumpre ao Congresso o controle externo, apreciando as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, observado parecer – peça simplesmente opinativa – que deverá ser elaborado, pelo Tribunal de Contas, em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Pois bem, cogitou-se do dirigente maior da República, como também é dado cogitar do dirigente maior de Estado, de Município. No inciso II, tendo-se a dualidade, tem-se referência às contas dos administradores – gênero. É possível incluir o Presidente da República na referência a administradores? A resposta, numa interpretação sistemática, conjugando-se os dois incisos, mostra-se negativa. Está o Presidente da República – como também estão, porque há a simetria, o Governador do Estado, o Prefeito – excluído, considerada a referência a administradores e alusão a demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, p. 154-155.

Outro ponto discutido foi a celeridade processual no âmbito das Cortes de Contas, ou melhor, a ausência dela, pois assim como no Poder Judiciário, a burocracia, a grande quantidade de processos e a falta de estrutura material e pessoal fazem com que as decisões demorem a ser prolatadas.

O Ministro Gilmar Mendes¹⁵¹ lembrou, quanto a análise dos processos de registro de aposentadorias e pensões:

Só para ficar claro com relação a prazo para tribunal de contas, Presidente, temos aqui - e a situação, embora não seja idêntica, tem analogia - o debate sobre a aprovação de aposentadorias e pensões. E temos aquele fenômeno, nos tribunais de contas, em função, inclusive, da sobrecarga, da não deliberação ou da deliberação tardia. Isso tem sido bastante comum e já nos pronunciamos sobre isso. E, veja que o Tribunal, numa evolução, inicialmente, dizia que, nesse tipo de matéria, não havia direito de defesa, no contraditório. Por quê? Porque era um ato que se complementava. O ato administrativo do órgão responsável pela aposentadoria ou pensão, que se complementava com o ato do tribunal de contas.

Depois, viu-se que, muitas vezes, os tribunais de contas alongam-se na deliberação sobre o tema. E o Tribunal, então, fixou, com base na Lei 9.784, que o prazo razoável para que o tribunal de contas deliberasse sobre o tema - vejam, um órgão, portanto, de caráter administrativo - seria de cinco anos que, se ultrapassasse os cinco anos, deveria reabrir para que o atingido eventual, com a revisão, pudesse fazer o controle.

A questão dos prazos é muito delicada. Veja que, certamente, essa prática vai mudar, mas, hoje, estamos com contas abertas do primeiro Governo, iniciado sob a Constituição de 1988.

Ainda foi lembrada a temática das indicações políticas para os Tribunais, fato que poderia colocar em dúvida a qualificação técnica enaltecida por alguns Ministros. O próprio Ministro Barroso¹⁵² teceu considerações a respeito:

O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, *de lege ferenda*, sobre a própria composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas. Portanto, eu acho que, *de lege ferenda*, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas.

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 112.

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 39.

Diante destes elementos que o debate em torno das duas deliberações tomadas pelo Supremo Tribunal Federal trouxe à tona, cabe aos Tribunais de Contas buscarem alternativas para que o futuro do controle externo não reste comprometido.

Enquanto permanece o entendimento de que, sejam contas de governo ou contas de gestão do Prefeito Municipal, a competência para julgamento é da Câmara Municipal, os Tribunais de Contas devem centrar esforços nas auditorias, análise de procedimentos licitatórios, denúncias e representações, atos de pessoal, identificando responsáveis outros ou até mesmo aqueles que respondem solidariamente com o Prefeito, no caso de dano ao erário.

Mesmo em auxílio ao Legislativo Municipal, as Cortes de Contas precisam continuar apresentando um trabalho de excelência para subsidiar julgamentos corretos.

Quando o Ministro Celso de Mello abordou a questão da inelegibilidade do Prefeito Municipal, o que, segundo ele, afetava o direito fundamental de participação política, estava demonstrando a complexidade da questão. Muito embora, caiba aos Tribunais de Contas o papel de remeterem à Justiça Eleitoral a relação de responsáveis por contas julgadas irregulares, são os procuradores eleitorais os titulares para requererem a impugnação de candidaturas, analisando os detalhes de cada caso. É claro que este fato não deve retirar a responsabilidade das Cortes de Contas pela inclusão ou não de políticos nesta listagem.

A mudança na competência expressa pelos julgados do Supremo Tribunal Federal, com relação aos Prefeitos Municipais, levará aos Vereadores o peso de uma decisão que aplique a sanção restritiva da capacidade eleitoral passiva do cidadão, como afirmou o Ministro Celso de Mello. Mas os Tribunais de Contas prosseguirão julgando os demais responsáveis por recursos públicos.

Por um lado se apresenta o direito do cidadão participar do processo eleitoral e, de outro, o direito da comunidade ser alertada quanto aos maus

administradores, aqueles que já foram condenados pelo uso irregular das verbas públicas. Oportuno lembrar que eles tiveram direito a ampla defesa e ao contraditório no processo onde foram condenados, bem como, isto também ocorrerá no pedido de impugnação de candidatura perante a Justiça Eleitoral.

Conclui-se que, para os Tribunais de Contas, tentar a reversão do que foi decidido no Supremo é um longo caminho que sequer permite uma garantia de sucesso. Como na atualidade a população e a mídia têm constantemente questionado as instituições públicas, também é um grande risco permanecer inerte no aguardo de uma nova decisão que restabeleça as competências das Cortes de Contas.

É imprescindível buscar a eficácia e a eficiência nas atividades desenvolvidas pelos Tribunais para que tanto o Supremo como toda a sociedade percebam que aquelas competências devem ser restauradas.

Quanto ao trabalho envolvendo os atos de gestão, aprimorar a atuação demonstraria que as Cortes de Contas podem exercer uma atuação de excelência na aplicação de critérios técnicos.

A utilização de ferramentas advindas das Tecnologias de Informação podem auxiliar na evolução do controle externo da administração pública e, consequentemente, no restabelecimento das referidas competências. Este é o tema a ser tratado no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3

AS NOVAS TECNOLOGIAS COMO ALIADAS PARA OUTRAS PERSPECTIVAS DE TRABALHO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 QUESTÕES SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1.1 A atual fiscalização das contas de governo

No capítulo 2 desta pesquisa foi detalhado em quais circunstâncias o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que compete às Câmaras Municipais o julgamento das contas dos Prefeitos (Recurso Extraordinário n. 848.826¹⁵³ e Recurso Extraordinário n. 729.744)¹⁵⁴.

Ao afirmar que a emissão de parecer prévio, por parte das Cortes de Contas, é meramente opinativo, bem como decidir que, havendo omissão por parte da Câmara de Vereadores, o parecer do Tribunal não resulta na inelegibilidade do prefeito, ficou ofuscada a instituição Tribunal de Contas no exercício de suas competências constitucionais.

Antes do citado veredicto, não havia concordância na doutrina. Mas alguns autores eram categóricos ao se posicionar pela competência do Legislativo. Assim lecionava Celso Ribeiro Bastos:

Depois de emitido pelo tribunal competente o seu parecer sobre as contas, aquele ato de opinamento que pode ser favorável ou desfavorável a sua aceitação pelo Legislativo, chega a hora de o dito parecer ser examinado pelo órgão das Leis. Vê-se que a manifestação da Corte de Contas não é definitiva; ela apenas instrui, subsidia,

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 848.826**, Relator Ministro Roberto Barroso, Redator do Acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, j. 10/08/2016, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838> . Acesso em 29/01/2018.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 10/08/2016, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353> . Acesso em 28/01/2018.

orienta as decisões dos vereadores, que poderão seguir o parecer ou rejeitá-lo.

Conclui-se do exposto que, no nosso Sistema Constitucional, o exame das contas dos Poderes Públicos é feito, em última análise, pelo Poder Legislativo. É a este que cabe soberanamente o decidir sobre a regularidade ou a irregularidade das contas. Acaba por assumir feições de uma função quase política.¹⁵⁵

Após a votação no Supremo, prevaleceu esta posição, ou seja, de que a manifestação do Tribunal de Contas não seria definitiva, pois estaria sempre na dependência da apreciação das contas pelo Poder Legislativo, o qual teria a incumbência de aprová-las ou rejeitá-las¹⁵⁶.

Enquanto se mantém o entendimento do STF, cabe aos Tribunais aprimorarem seu trabalho com vistas à obtenção de reconhecimento institucional para o destaque da missão que lhes cabe.

A obtenção da eficácia e eficiência pode ser conquistada com o uso das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação, por exemplo.

Para tanto, é de bom alvitre identificar os elementos integrantes do procedimento de análise das contas de governo para a emissão de parecer prévio.

O Tribunal de Contas da União informa como o processo ocorre em nível federal:

O art. 71, inciso I, da Constituição Federal preceitua que compete ao TCU apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Esse parecer deve ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das referidas contas. As contas consistem dos Balanços Gerais da União e do relatório sobre a execução orçamentária, preparado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo. O parecer prévio deve ser conclusivo, indicando se os aludidos balanços representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro do exercício em exame e se as operações realizadas seguiram os princípios de contabilidade aplicados à administração pública federal. Ao Tribunal cabe, essencialmente, a análise técnico-jurídica das contas e a

¹⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3. tomo II. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 286.

¹⁵⁶ COPOLA, Gina. Contas do Executivo Municipal. o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 18, n. 64, p. 27-32, abr./jun. 2017.

apresentação do resultado ao Poder Legislativo. Dessa forma, após a apreciação e emissão do parecer prévio, as contas são encaminhadas ao Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento, conforme disposto no art. 49, inciso IX, da Constituição da República.¹⁵⁷

A Instrução Normativa n. TC-0020/2015¹⁵⁸, do TCE/SC, estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico. Ela menciona como princípios aplicáveis ao controle exercido no âmbito da Administração Pública, pelos órgãos constitucionais de controle externo, a racionalização do exame, apreciação e julgamento das prestações de contas, mediante critérios de seletividade, materialidade, risco, relevância, oportunidade e temporalidade.

Devem integrar a prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado, conforme a mencionada Instrução Normativa:

I - Balanço Geral do Estado, composto, no mínimo, pelas demonstrações contábeis consolidadas do exercício e demonstrativos da Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, abrangendo as Administrações Direta e Indireta, bem como demonstrativos da Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais não dependentes de recursos públicos;

II - demonstrativos consolidados relativos ao último quadrimestre;

III - relatório de atividades do Poder Executivo no exercício, destacando os resultados mais relevantes nas áreas da ação governamental;

IV - relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos;

¹⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/contas-do-presidente-da-republica/>. Acesso em 16/02/2018.

¹⁵⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n. TC-0020/2015**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA_1.pdf. Acesso em 16/02/2018.

V – cópia da mensagem apresentada pelo Governador na abertura da sessão legislativa;

VI – pareceres de órgãos ou conselhos exigidos em lei federal ou estadual e que devam acompanhar a prestação de contas anual de governo.

No caso das contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, devem ser remetidos ao TCE/SC:

I - Balanço Geral Município, composto, no mínimo, pelas demonstrações contábeis consolidadas do exercício e demonstrativos da execução do Orçamento, abrangendo as Administrações Direta e Indireta;

II - relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos;

III - parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;

IV - parecer do Conselho Municipal de Saúde;

V - parecer do Conselho Municipal dos Direitos da Infância e do Adolescente, acompanhado do Plano de Ação e do Plano de Aplicação, sobre a prestação de contas do respectivo fundo especial, incluindo a avaliação acerca do cumprimento dos referidos planos;

VI - parecer do Conselho Municipal de Assistência Social, decorrente de avaliação da prestação de contas do respectivo fundo especial;

VII - parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, resultante da avaliação da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e do relatório anual de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

VIII - parecer do Conselho Municipal do Idoso, relativo à existência e execução de políticas voltadas à pessoa idosa.

A elaboração do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas exige a execução de diversas tarefas desde a conferência de dados, elaboração de relatórios, pareceres e votos, incluindo nesses documentos estatísticas e comparativos. O uso das TIC's permitiria uma análise mais precisa da realidade orçamentária e financeira do Estado e dos municípios. Não apenas isso, como a integração com outros sistemas traria uma visão prática dos indicadores econômicos e sociais medidos por outros órgãos.

Neste sentido, o Parecer Prévio estaria refletindo a realidade do município, por exemplo; não apenas números, mas mostrando que os objetivos da administração pública, naquele exercício financeiro, foram cumpridos ou não. Se a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) na manutenção e desenvolvimento da educação resultou na melhoria efetiva do sistema educacional da localidade, com professores mais capacitados, escolas em boas condições, dentre outras medidas.

Caso o município tenha aplicado o mínimo de 15% (quinze por cento) estabelecido pela Constituição Federal em saúde, os sistemas poderiam avaliar se ocorreram reais benefícios à comunidade, como a evolução na qualidade dos serviços prestados, diminuição de filas e de falta de medicamentos, acesso a tratamentos especializados, medicina familiar e demais medidas.

Nos últimos 10 (dez) anos o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem aprovado um percentual superior a 80% (oitenta por cento) das contas municipais, conforme tabela a seguir. Nas contas relativas aos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 os percentuais foram acima de 94% (noventa e quatro por cento). Contudo, nas contas apreciadas no final do ano de 2017, referentes ao exercício de 2015, esse índice caiu para 85% (oitenta e cinco por cento).

Contas Municipais / 2016
Número de Municípios: 295 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 252 - 85.42% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 43 - 14.58%
Contas Municipais / 2015

Número de Municípios: 295 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 286 - 96.95% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 9 - 3.05%
Contas Municipais / 2014
Número de Municípios: 295 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 279 - 94.58% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 16 - 5.42%
Contas Municipais / 2013
Número de Municípios: 295 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 284 - 96.27% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 11 - 3.73%
Contas Municipais / 2012
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 241 - 82.25% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 52 - 17.75%
Contas Municipais / 2011
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 282 - 96.25% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 11 - 3.75%
Contas Municipais / 2010
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 285 - 97.27% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 8 - 2.73%
Contas Municipais / 2009
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 290 - 98.98% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 3 - 1.02%
Contas Municipais / 2008
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 262 - 89.42% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 31 - 10.58%
Contas Municipais / 2007
Número de Municípios: 293 Número de Contas que o TCE recomendou a APROVAÇÃO: 284 - 96.93% Número de Contas que o TCE recomendou a REJEIÇÃO: 9 - 3.07%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina¹⁵⁹

A possibilidade de uso das ferramentas que a tecnologia nos oferece também contribuiria para um trabalho preventivo, onde os auditores teriam condições de identificar nos dados constatados quais as áreas mais sensíveis, sugerindo medidas que solucionassem eventuais problemas para uma correção prévia nas contas a serem prestadas pelo responsável.

A Decisão Normativa N. TC-06/2008, do TCE/SC, estabelece critérios para apreciação, mediante parecer prévio, das contas anuais

¹⁵⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Indicadores**. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios/indicadores> . Acesso em 18/02/2018.

prestadas pelos Prefeitos Municipais, e o julgamento das contas anuais dos Administradores Municipais. Nela são relacionadas as restrições que podem resultar no parecer recomendando à Câmara Municipal a rejeição das contas do Prefeito:

Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõem o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: I – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO – Ocorrência de déficit de execução orçamentária, considerados os valores de transferências financeiras ao Poder Legislativo e a órgãos, bem como o não-processamento (empenhamento) de despesa orçamentária liquidada ou a anulação de despesa orçamentária liquidada promovidos de forma irregular, excetuando-se quando resultante da utilização do superávit financeiro do exercício anterior - Lei (federal) n. 4.320/64, art. 48, "b", e Lei Complementar (federal) n. 101/2000, art. 1º, §§ 1º e 4º. II – ORÇAMENTO - Realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários e adicionais (Constituição Federal, art. 167, II). III – ORÇAMENTO (CRÉDITOS ADICIONAIS) - Suplementares ou Especiais. Abertura sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes (Constituição Federal, art. 167, V). IV – ORÇAMENTO (CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS) - Transposição, Remanejamento ou Transferências de Recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa (Constituição Federal, art. 167, VI). V – ORÇAMENTO (CRÉDITOS ADICIONAIS) – Utilização de créditos adicionais baseada em autorização legislativa para abertura de créditos adicionais ilimitados (Constituição Federal, art. 167, VII). VI – DESPESA (ENSINO) – Não-aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendendo a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento da educação básica (Constituição Federal, art. 212). VII – DESPESAS (ENSINO/FUNDEB) – Não-aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério exclusivamente na educação básica e/ou não-aplicação do restante em outras despesas próprias relativas a manutenção e desenvolvimento da educação básica (CF, ADCT, art. 60, XII). VIII – DESPESA. FUNDEB. Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica no valor de R\$...., equivalendo a% (menos que 95%) dos recursos oriundos do FUNDEB, gerando aplicação a menor no valor de R\$.... (Lei n. 11.494/2007, art. 21). IX – DESPESA (SAÚDE) – Não-aplicação de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação de impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, I, alíneas "b" e §3º, da Constituição Federal, em gastos com ações e serviços públicos de saúde (Constituição Federal, arts. 34, VII, "e"; e 77, I e III). X – GESTÃO FISCAL (DISPONIBILIDADE DE CAIXA) – Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa - Lei Complementar (Federal) n. 101/2000, art. 42 e parágrafo único. XI – CONTROLE INTERNO - Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas, ou em auditoria in loco (Constituição Federal, art. 31). XII – CONTABILIDADE - Balanço Anual Consolidado demonstrando inadequadamente saldos contábeis, apresentando inúmeras

divergências entre as peças que o compõem, prejudicando a verificação da compatibilidade entre a execução orçamentária e as variações patrimoniais, implicando na sua total inconsistência, em afronta ao dispositivo nos arts. 85, 89, 97, 101, 103 e 104 da Lei (federal) n. 4.320/64. XIII – CRÉDITOS ADICIONAIS - Abertura de créditos adicionais por conta de recursos do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro do exercício anterior inexistentes; abertura de créditos adicionais por conta de recursos oriundos de operações de crédito não autorizadas; ou abertura de créditos adicionais por conta de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias e de créditos adicionais ou de operações de crédito não autorizadas - Lei (federal) n. 4.320/64, art. 43.

XIV – GESTÃO FISCAL (DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO) - Despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite fixado no art. 20, III, "b", da Lei Complementar (federal) n. 101/2000, sem a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, em desacordo com o art. 23 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000. XV – e-SFINGE - Não-remessa de dados eletrônicos através do Sistema eSFINGE, em desacordo com o art. 2º da Instrução Normativa n. TC-04/2004. XVI – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL – Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, em todas as suas condições, formas e prazos previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000. (Inciso incluído pela Decisão Normativa N. TC-011/2013 – DOTC-e de 24.07.2013)¹⁶⁰

Quando são identificadas restrições nas contas apresentadas pela unidade gestora, o relatório preliminar é encaminhado ao responsável para o exercício de seu direito ao contraditório e ampla defesa. Neste momento, no caso dos municípios, é comum os procuradores do Prefeito Municipal apontarem outros pareceres, de casos semelhantes, onde a posição do Tribunal de Contas foi diversa. A uniformização da jurisprudência permitiria avanços neste campo, além de facilitar ao Conselheiro do Tribunal, por ocasião de seu voto, a identificação dos casos análogos e as análises anteriores das contas daquela unidade para comparação.

3.1.2 A fiscalização das contas de gestão

Também nos atos de gestão, o controle externo exercido pelas Cortes de Contas é importante, notadamente quando o país se defronta com um quadro endêmico de corrupção. As oportunidades em que o Erário é dilapidado parecem envolver boa parte dos procedimentos licitatórios e

¹⁶⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Normativa N. TC-06/2008, de 17/12/2008**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/decisao_normativa_n_06-2008_consolidada.pdf . Acesso em 18/02/2018.

contratos pactuados pelo poder público. Daí ser imprescindível a fiscalização por parte da sociedade como um todo e dos órgãos competentes.

A nível nacional, tem-se que compete ao Tribunal de Contas da União decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, conforme o preceituado nos arts. 53 a 55 da sua Lei Orgânica¹⁶¹.

No mesmo sentido é a legislação que rege esta competência para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (arts. 65 e 66)¹⁶². A lei indica inclusive que, configurando-se a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, será ordenado pelo Tribunal, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial. Trata-se de procedimento que obriga o gestor a instaurar processo administrativo visando esclarecer o fato, com a identificação do(s) responsável(is) e quantificação do dano.

Também a Lei Orgânica do TCE/SC estabelece que, nos casos em que se constate irregularidade grave, o Tribunal deve representar ao Ministério Público Estadual (art. 65, § 5º). Deve ser ressaltado a importância do dispositivo no sentido de fomentar a integração entre as instituições visando o combate à malversação do dinheiro público.

Os sistemas de informática dos dois órgãos poderiam ser integrados para dar maior agilidade aos processos. Desta forma, as irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas, os responsáveis apontados e os valores apurados seriam elementos retirados pelo próprio software para integrar as peças elaboradas no Ministério Público, por exemplo.

Na mão inversa, as condenações no Judiciário a partir das representações do Ministério Público poderiam ser obtidas via sistema, para

¹⁶¹ BRASIL. **Lei (federal) n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm . Acesso em 15/02/2018.

¹⁶² SANTA CATARINA. **Lei Complementar (estadual) n.202, de 15 de dezembro de 2000**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_10082017.pdf . Acesso em 15/02/2018.

servir de critério na aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas. O valor das multas é definido a partir de critérios subjetivos inclusive.

Voltando às competências do Tribunal de Contas da União, a lei preceitua que cabe a ele decidir sobre as representações formuladas em matérias de licitação e contratos administrativos, conforme disposto no §1º do artigo 113 da Lei de Licitações¹⁶³.

No âmbito do Tribunal catarinense, o capítulo III do Regimento Interno¹⁶⁴ trata da apreciação de atos administrativos. Lá está previsto que cabe ao Tribunal tomar conhecimento dos editais de licitação, dos avisos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, dos contratos e dos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, e seus aditivos (art. 25). A Seção X do mesmo capítulo trata dos Editais de Concorrência (arts. 54 a 56).

As ferramentas de *Big Data* seriam bastante úteis se a integração também envolvesse as unidades fiscalizadas, permitindo aos auditores colaborar na própria confecção dos documentos. Estes seriam elaborados a partir de modelos sugeridos pelo Tribunal, os quais seriam construídos com base na observância das correções efetuadas em outros documentos.

Hoje é comum o Tribunal de Contas apontar irregularidades nos editais de licitação, a unidade efetuar a correção, mas ainda permanecerem restrições. Posteriormente, os servidores do órgão fiscalizado fazem contato com a área técnica do Tribunal para uma orientação mais detalhada, muitas vezes comparecendo pessoalmente à Corte de Contas.

Seja através de videoconferência ou numa "conversa" entre os softwares das instituições, este trâmite poderia ser facilitado, com vantagens para todos, fiscalizador e fiscalizado, permitindo agilidade e uma maior taxa de acertos na conformidade com a legislação.

¹⁶³ BRASIL. **Lei (federal) n. 8.666/93 de 21 de junho de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm . Acesso em 15/02/2018.

¹⁶⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-06/2001, de 03 de dezembro de 2001**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO_01082017.pdf . Acesso em 15/02/2018.

Igualmente é da competência do TCU acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos mencionados pela Lei (federal) n. 8.730/93¹⁶⁵, por meio do recebimento das declarações de imposto de renda de pessoas físicas.

Na esfera do TCE/SC, as Instruções Normativas N. TC-001/2006¹⁶⁶ e TC-002/2006¹⁶⁷ são as que dispõem sobre os procedimentos para o encaminhamento da declaração de bens pelos agentes públicos estaduais e municipais.

Trata-se de providência que pode identificar o aumento patrimonial às custas de negociatas com dinheiro público. Mas a agilidade necessária neste tipo de trabalho poderia vir das ferramentas de *Big Data*, as quais fariam a identificação quase instantânea daqueles que tiveram uma evolução significativa no patrimônio. Dados poderiam ser cruzados com o sistema da Receita ou da própria Polícia Federal.

Muito embora a recente decisão do STF seja em sentido contrário, o trabalho já realizado pelas Cortes de Contas é uma boa vitrine das atividades desenvolvidas. Assim descrevem Ismar Viana e Henrique Cardoso:

A propósito, registre-se que 86% dos casos de inelegibilidade decorrem da rejeição de contas, segundo estudos realizados pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Isso, sem dúvida alguma, revela a indubitável importância da regular atuação dos Tribunais de Contas para o processo eleitoral. No exercício da atividade fiscalizatória, os titulares da atividade finalística de controle externo podem identificar práticas de atos que configuram, em tese, atos de improbidade administrativa ou ilícitos penais. Na análise das folhas de pagamento, das despesas públicas em geral, tem sido demasiadamente comum identificação de situações que configuram nepotismo, que configuram o crime de peculato, emprego irregular de verbas públicas, prevaricação, corrupção ativa e passiva, situações que, sem dúvida, induzem à ciência ao Ministério Público. Aqui, portanto, materializa-se

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei (federal) n. 8.730/93 de 10 de novembro de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm . Acesso em 15/02/2018.

¹⁶⁶ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa N. TC-001/2006, de 21 de junho de 2006**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_01-2006_consolidada.pdf . Acesso em 15/02/2018.

¹⁶⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa N. TC-002/2006, de 17 de julho de 2006**. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_02-2006_consolidada.pdf . Acesso em 15/02/2018.

claramente a função do Tribunal de Contas enquanto órgão de prevenção e de combate à corrupção, especialmente na vertente instrumentalizadora das ações repressivas.¹⁶⁸

Em cada uma das irregularidades mencionadas pelos autores pode-se vislumbrar o quanto as tecnologias de informação dinamizariam a atuação das Cortes de Contas.

No capítulo 2 foi abordada outra competência de atos de gestão qual seja a de fiscalizar os atos de pessoal. Esta atribuição demanda enorme quantidade de trabalho no trato das informações referentes à admissões, aposentadorias e pensões do serviço público. Grande parte da atividade consiste em conferência de requisitos para o cumprimento da legislação vigente, como tempo de serviço, dados pessoais ou numeração de atos.

As ferramentas de *Big Data* seriam de extrema valia para a análise destes dados, possibilitando a elaboração de formulários e relatórios mais precisos e com velocidade. A integração dos sistemas com as unidades fiscalizadas também permitiria acompanhar o preenchimento dos requisitos desde o momento de alguma solicitação, apontando eventuais inconsistências a tempo de serem corrigidas antes mesmo do processo de registro do ato.

Os Tribunais de Contas realizam periodicamente auditorias chamadas de regularidade nas unidades gestoras. Sobre questões pontuais também são feitas auditorias operacionais, sugerindo medidas para correção ou aperfeiçoamento de programas dos entes fiscalizados. O trabalho envolve pesquisa de campo, avaliação de materiais e documentos, como na verificação de obra de construção de uma escola por exemplo. Ali pode ser necessário analisar o material empregado nas paredes que apresentam rachaduras, tubulação com vazamentos, ergonomia dos instrumentos das salas de aula, acessibilidade, equipamentos de combate a incêndios, qualidade de laboratórios de informática, dentre outros.

¹⁶⁸ VIANA, Ismar dos Santos; CARDOSO, Henrique Ribeiro. A prevenção ao desvio de recursos públicos e a instrumentalização das ações repressoras: o papel das instituições de controle. **CONPEDI - Direito Administrativo e Gestão Pública II**. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/egjonppg/e471Ne6AeHfzSN78.pdf> . Acesso em 15/02/2018.

As Tecnologias de Informação e Comunicação facilitariam em muito o trabalho dos auditores com instrumentos para a aferição destas situações. Um único exemplo: existindo convênio com laboratório de outro órgão, o auditor poderia encaminhar amostra do material coletado na alvenaria da escola para análise da qualidade do cimento empregado na construção.

Após a constatação *in loco*, a auditoria prossegue com a confecção de relatório técnico apontando eventuais restrições. Novamente as tecnologias mencionadas poderiam contribuir para a eficácia do processo. Informações complementares poderiam ser obtidas no contato com os sistemas das unidades fiscalizadas; tabelas, gráficos e estatísticas seriam gerados facilmente; vídeos demonstrariam a realidade cotidiana da escola auditada. Enfim, diversos instrumentos estariam à disposição do auditor para aprimorar sua atividade.

3.1.3 Outras atribuições das Cortes de Contas

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, em seu art. 1º, inciso XVII, informa sobre a competência do órgão para decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Como a própria Constituição Federal, no art. 75, disciplina que as normas relativas ao TCU se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, encontrar-se-á a competência sobre consultas replicada nos demais tribunais.

Desta forma, no mesmo diapasão, o art. 59, inciso XII, da Constituição do Estado de Santa Catarina¹⁶⁹, regra que cabe ao TCE/SC responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, desde que relativas a matéria sujeita a sua fiscalização.

¹⁶⁹ SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em http://www.alesc.sc.gov.br/porta/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf. Acesso em 16/02/2018.

O TCU é competente para aplicar multas aos gestores e ordenadores de despesa, conforme previsão na sua Lei Orgânica (arts. 57 a 61). Esta competência também está prevista para o Tribunal de Contas catarinense (art. 59, inciso VIII, da Constituição do Estado), além do regramento constante da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas (arts. 68 a 71).

A legislação citada estabelece as espécies de multa, bem como a proporcionalidade a ser obedecida na aplicação das sanções. Os cálculos seriam facilmente efetuados com a utilização das ferramentas de tecnologia avançadas, além dos sistemas permitirem uma varredura sobre os valores já aplicados em casos semelhantes e a fácil identificação de reincidência no cometimento das irregularidades.

A imputação de débitos aos responsáveis também faz parte do rol de competências do TCU. A previsão consta do art. 202 de seu Regimento Interno¹⁷⁰. No TCE/SC também existe a competência para imputar débito aos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos que tenham causado dano ao erário. Veja-se o disposto no art. 21 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal).

3.1.4. O processo eletrônico no Tribunal de Contas de Santa Catarina

Para destacar as iniciativas já existentes na área das Tecnologias de Informação e Comunicação, toma-se por exemplo o Tribunal de Contas de Santa Catarina. O TCE/SC ainda trabalha com processos em papel, mas iniciou a mudança para os processos eletrônicos. Alguns processos já dão entrada somente em meio digital, tendo toda a tramitação via sistema, com assinaturas eletrônicas, até a decisão e comunicação aos interessados.

O procedimento teve início com a Resolução N. TC 60/2011, posteriormente substituída pela Resolução N. TC 126/2016¹⁷¹, que

¹⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E1FB1A622B4>. Acesso em 16/02/2018.

¹⁷¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução N. TC 126/2016**. Disponível

regulamentaram o processo em meio eletrônico no TCE/SC. Alguns processos que iniciaram em meio físico (papel) foram digitalizados para inclusão no novo sistema (figura 2).



Figura 2

Com referência à uniformização da jurisprudência no TCE/SC, existe muito trabalho a ser feito, pois somente com a utilização das ferramentas de *Big Data* as pesquisas seriam feitas com rapidez e precisão.

O Tribunal possui Informativos de Jurisprudência, com possibilidade de consulta (figura 3), uma louvável iniciativa que precisa de aperfeiçoamento, pois no momento oferece poucos recursos de pesquisa em uma base de dados bastante restrita. O ideal seria contar com uma plataforma como a do STF, STJ, TCU ou Justiça Federal.

em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200126-2016%20CONSOLIDADA_0.pdf . Acesso em 21/02/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
Transparência e cidadania

JURISPRUDÊNCIA

CONSULTA DE JURISPRUDÊNCIAS [CADASTRE-SE](#) [MEU CADASTRO](#)

Selecione um informativo para consultar suas Jurisprudências

☐ Administrativo
☐ Atos de Pessoal
☐ Contábil e Orçamentário
☐ Licitações e Contratos
☐ Processual
☐ Outros temas

Digite aqui as palavras a serem pesquisadas

BUSCAR

* Utilize "ou" para buscar uma ou todas as palavras digitadas. Ex.: Aposentado ou inativo.
 * Utilize "e" para buscar todas as palavras digitadas. Ex.: Licitação e aditivo.
 * Para buscar uma expressão utilize aspas (" "). Ex.: "Tribunal Pleno"

Em caso de dúvidas ou problemas entre em contato com a JURI-COG.
Telefone: (48) 3221-3768, e-mail: jurisprudencia@tce.sc.gov.br.

Figura 3

3.1.5. Providências adotadas pelos Tribunais de Contas quanto às decisões do Supremo Tribunal Federal

Relativo aos Acórdãos avaliados no capítulo 2, o site do Supremo informa que, na data de 04/09/2017, foram opostos Embargos de Declaração ao Acórdão proferido no Recurso Extraordinário RE 729744¹⁷², cujo embargante é o Ministério Público Eleitoral, não havendo informação sobre outro recurso.

Em 31/08/2017, foram opostos Embargos de Declaração ao Acórdão proferido no Recurso Extraordinário RE 848826¹⁷³, cujo embargante é o Procurador Geral da República. Ainda outros Embargos de Declaração, protocolizados por Leonardo Araújo de Souza e pelo Diretório Estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro em 26/01/2017, foram apreciados, não sendo conhecidos pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Além dos citados, não consta informação sobre outro recurso.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento processual**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=729744&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 19/02/2018.

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento processual**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=848826&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 19/02/2018.

É de se notar que ainda não foi requerida qualquer medida judicial, por parte dos Tribunais de Contas ou da instituição que os representa - a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

A ATRICON expediu a Resolução nº 04/2016¹⁷⁴, que aprovou recomendações para fins de aplicação no âmbito dos Tribunais de Contas da tese jurídica de repercussão geral editada pelo STF, em sede do RE 848.826/DF.

É sugerido pela ATRICON que os Tribunais de Contas remetam às Câmaras de Vereadores os acórdãos proferidos acerca das CONTAS DE GESTÃO de recursos municipais de prefeito que tenha agido na qualidade de ordenador de despesas, a fim de que tais Casas Legislativas as apreciem exclusivamente em razão do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo.

A medida visa preservar intactas as competências dos Tribunais de Contas para:

a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores;

b) conceder medidas cautelares; e

c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, que não foi objeto do referido julgamento, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar (federal) nº 64/1990.

¹⁷⁴ ATRICON. **Resolução Atricon nº 04/2016**. Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-04-2016.doc.pdf>. Acesso em 18/02/2018.

A ATRICON sugere também que os Tribunais de Contas passem a fiscalizar também todos os atos comissivos ou omissivos dos Secretários municipais relacionados às suas respectivas pastas, assim como de outros agentes públicos, da administração direta e indireta, que contribuíram para a consecução de atos de gestão, independentemente da assunção ou não da qualidade de ordenador de despesas, com a aplicação de sanções administrativas e condenação ao ressarcimento do dano ao erário a que tenham dado causa ou para o qual hajam colaborado, rejeitando-lhes as contas, quando for o caso, inclusive para fins da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Foi expedida ainda uma Nota Explicativa¹⁷⁵ à Resolução 04/2016, na qual a ATRICON esclarece que defende que os Tribunais de Contas continuem julgando as contas de Prefeitos ordenadores, inclusive imputando o dever de ressarcimento ao erário e multas, além da promoção de representação aos órgãos competentes para fins de execução do título executivo decorrente de tais decisões e ajuizamento das pertinentes ações pela prática de ato de improbidade administrativa e/ou ilícitos penais. Daí por que se consignou que "permanecendo intacta a competência dos Tribunais de Contas para imputar dano e aplicar sanções aos mencionados gestores, inclusive possuindo tais julgados força de título executivo".

Recomendou a nota que os processos de contas de Prefeitos ordenadores já julgados não deverão ser, a princípio, enviados às Câmaras de Vereadores. A uma, porque sequer havia publicação do acórdão do STF e o respectivo trânsito em julgado da decisão contida no RE nº 848.826/DF, até aquela data. A duas, porque a maioria dos Tribunais de Contas já enviara à Justiça Eleitoral a lista com os nomes de gestores que tiveram suas contas julgadas irregulares por vício insanável. A três, em razão de que a decisão do STF não tem efeito *ex tunc*¹⁷⁶. Por fim, enfatize-se que o envio de acórdãos de contas de gestão às Câmaras de Vereadores se dará exclusivamente, quando

¹⁷⁵ ATRICON. **Nota Explicativa - Resolução 04/2016**. Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/NOTA-EXPLICATIVA-RESOLU%C3%87%C3%83O-04-2016.pdf>. Acesso em 18/02/2018.

¹⁷⁶ Expressão de origem latina que significa "desde então", "desde a época", ou seja, os efeitos de uma lei ou sentença serão aplicados de forma retroativa.

do trânsito em julgado, para fins do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo no âmbito da Justiça Eleitoral.

Destaca-se, ainda, que tramita no Senado Federal uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC 22/2017, com apoio da ATRICON, sugerindo a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). Por meio de uma Câmara específica, o Conselho poderá uniformizar a jurisprudência sobre temas que envolvam questões de repercussão nacional. O Conselho terá baixo impacto sobre as contas públicas, pela inexistência de sede própria (funcionará no TCU), os seus integrantes não serão remunerados, o custeio de eventuais deslocamentos e de assessorias será rateado entre as entidades nele representadas e as sessões acontecerão preferencialmente em ambiente virtual¹⁷⁷.

3.1.6 Propostas para qualificar o trabalho das Cortes de Contas

Os Tribunais de Contas carecem de uma rede disposta de informações que possam ser compartilhadas, a exemplo de legislação e jurisprudência sobre temas comuns. Neste aspecto as experiências de governo eletrônico, vistas anteriormente, podem auxiliar no desenvolvimento de ferramentas com esta finalidade.

O conceito da transparência no setor público está cada vez mais presente, permitindo uma maior credibilidade nas ações. A participação da comunidade é outro elemento que fortalece a atuação dos órgãos, pois, no caso das Cortes de Contas, propicia uma maior visibilidade das suas competências e do trabalho por elas desenvolvido, o que é fundamental para um reconhecimento positivo. A atuação das Corregedorias e Ouvidorias poderia ser aprimorada com o uso da tecnologia. O trabalho em rede traria benefícios às instituições como um todo.

¹⁷⁷ ATRICON. Entenda a PEC 22/2017. **Revista ATRICON**. Disponível em http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_REVISTA-ATRICON_2017.pdf. Acesso em 21/02/2018.

Os processos de contas, processos licitatórios, de atos de pessoal, denúncias, auditorias, dentre outros, possuem uma grande quantidade de informações a serem tratadas. Para tanto, softwares específicos para trabalharem com esta variedade de dados são os mais adequados a fazerem essa mineração, fornecendo resultados rápidos e adequados ao usuário.

Assim como o sistema bancário oferece a possibilidade de inúmeras transações ocorrerem simultaneamente, investimentos nas novas tecnologias podem permitir que as Cortes de Contas auditem as unidades no momento em que as operações destas ocorrerem. Desta maneira, no instante em que um procedimento licitatório é iniciado, o Tribunal pode acompanhar cada etapa à medida em que ela é realizada. Constatado algum equívoco, por exemplo, os auditores de controle externo podem alertar para a correção imediata. A identificação de irregularidades também aconteceria na mesma hora, possibilitando providências a tempo de coibir os atos que pudessem atentar contra o patrimônio público.

Com relação aos sistemas de informática das Cortes de Contas e do Ministério Público, verifica-se que poderiam ser integrados para dar maior agilidade aos processos. Desta forma, as irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas, os responsáveis apontados e os valores apurados seriam elementos retirados pelo próprio software para integrar as peças elaboradas no Ministério Público, como as representações, por exemplo.

Na mão inversa, as condenações no Judiciário a partir das representações do Ministério Público poderiam ser obtidas via sistema, para servir de critério na aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas. O valor das multas é definido a partir de critérios subjetivos inclusive.

Quanto às auditorias realizadas pelas Cortes de Contas, as Tecnologias de Informação e Comunicação facilitariam em muito o trabalho dos auditores com instrumentos para a aferição do trabalho de campo. Por exemplo, em auditoria nas obras de construção ou reforma de prédio escolar, existindo convênio com laboratório de outro órgão, o auditor poderia encaminhar amostra do material coletado na alvenaria da escola para análise

da qualidade do cimento empregado na construção. Qualidade da água fornecida à população, do asfalto nas rodovias, metragem de edificações, valores pagos em diárias ou gratificações, tudo pode ser aquilatado pelos sistemas, com fornecimento de estatísticas e relatórios.

As tecnologias podem contribuir para a eficácia de todo o processo. Informações complementares poderiam ser obtidas no contato com os sistemas das unidades fiscalizadas; tabelas e gráficos seriam gerados facilmente; vídeos demonstrariam a realidade cotidiana do local fiscalizado. Enfim, diversos instrumentos estariam à disposição do auditor para aprimorar sua atividade.

No caso da análise de editais de licitação, as ferramentas de *Big Data* (explicadas a seguir) seriam bastante úteis se ocorresse a integração de sistemas com as unidades fiscalizadas, permitindo aos auditores colaborar na própria confecção dos editais. Estes seriam elaborados a partir de modelos sugeridos pelo Tribunal, os quais seriam construídos com base na observância das correções efetuadas em outros documentos. Seja através de videoconferência ou numa "conversa" entre os softwares das instituições, o trâmite do processo poderia ser facilitado, no caso de serem constatadas irregularidades, com vantagens para todos, fiscalizador e fiscalizado, permitindo agilidade e uma maior taxa de acertos na conformidade com a legislação.

Com relação ao encaminhamento da declaração de bens pelos agentes públicos, a agilidade necessária neste tipo de trabalho poderia vir das ferramentas de *Big Data*, as quais fariam a identificação quase instantânea daqueles que tiveram uma evolução significativa no patrimônio. Dados poderiam ser cruzados com o sistema da Receita ou da própria Polícia Federal.

Também nos processos de registro de atos de pessoal, a tecnologia do *Big Data* mostra-se de extrema valia para a análise destes dados, possibilitando a elaboração de formulários e relatórios mais precisos e com velocidade. A integração dos sistemas com as unidades fiscalizadas também permitiria acompanhar o preenchimento dos requisitos desde o momento de

alguma solicitação, apontando eventuais inconsistências a tempo de serem corrigidas antes mesmo do processo de registro do ato.

Em auxílio ao auditor que elabora pareceres sobre consultas feitas ao Tribunal de Contas, as Tecnologias de Informação e Comunicação podem contribuir fornecendo interpretação doutrinária, acesso aos bancos de dados de outros tribunais para verificar a posição adotada ao serem julgadas questões semelhantes e, até mesmo, entendimentos contrários que permitissem novas abordagens sobre o tema.

Quando as Cortes de Contas imputam débito ou aplicam multas, também é relevante a utilização das mencionadas tecnologias para a busca do ressarcimento dos prejuízos que forem identificados. Os softwares dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, da Corregedoria Geral da União, das Procuradorias Estaduais e Municipais, da Receita e da Polícia Federal, todos atuando de forma conjunta e organizada, dificultariam as atividades de quem procurasse subtrair-se da condição de devedor dos cofres públicos, dívida essa resultante de alguma condenação pelos Tribunais.

Com o uso de tecnologia adequada e treinamento funcional, os Tribunais de Contas teriam condições de atingir a eficiência e eficácia na atividade de controle externo.

3.2 CONCEITOS SOBRE AS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Fundamentalmente as Cortes de Contas precisam demonstrar mais eficiência para que a sociedade identifique nelas instituições sérias e diligentes no trato com a coisa pública.

Esta pesquisa visa também demonstrar que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) podem ser o caminho para uma melhor visibilidade quanto à atuação dos Tribunais.

Com a pretensão de encontrar, nas tecnologias mencionadas, instrumentos para o aperfeiçoamento do controle externo, desenvolvido pelos Tribunais de Contas, é necessário conceituar algumas ferramentas deste

campo tão complexo. A própria função de conceituar já é por si só complicada, no raciocínio de Marvin Minsky:

O ato de forçar definições para as coisas que nós não entendemos geralmente causa mais danos do que benefícios. Além disso, apenas em lógica e matemática é que as definições detêm perfeitamente os conceitos.

As coisas com as quais lidamos na vida prática são frequentemente muito complicadas para permitirem uma representação clara baseada em expressões compactas. Em todo caso, não podemos nos privar de buscar uma definição para as coisas, no sentido de entender o que elas são.¹⁷⁸

A primeira definição trata da Inteligência Artificial (IA) que, na obra de Lima, Pinheiro e Oliveira Santos¹⁷⁹, informa ser o conjunto de procedimentos realizados por computador que possam ser considerados inteligentes, caso fossem executados pelo ser humano.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito às Redes Neurais Artificiais, as quais, segundo os mesmos autores:

[...] podem ser caracterizadas como modelos computacionais com capacidades de adaptar, aprender, generalizar, agrupar ou organizar dados, nos quais a estrutura operacional é baseada em processamento paralelo.¹⁸⁰

O conceito de Representação do Conhecimento também é fundamental para o entendimento dos sistemas de informática. Aires Rover¹⁸¹ afirma que, após a observação de um fenômeno, ocorre a interpretação conforme uma determinada metodologia armazenada, a qual é utilizada para enfrentar o meio ambiente.

O autor referido acima concebe três definições para outro item a ser conceituado para a presente pesquisa, o Sistema Especialista:

1. como ramo da IA - que faz extensivo uso de conhecimento especializado, para resolver problemas no nível de um especialista humano;
2. tendo em vista os problemas que resolve - um programa computacional inteligente que utiliza conhecimentos e procedimentos

¹⁷⁸ MINSKY, Marvin. **A sociedade da mente**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

¹⁷⁹ LOPES, Isaías Lima; PINHEIRO, Carlos Alberto Murari; SANTOS, Flávia Aparecida Oliveira. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 1.

¹⁸⁰ LOPES, Isaías Lima; PINHEIRO, Carlos Alberto Murari; SANTOS, Flávia Aparecida Oliveira. **Inteligência artificial**. p. 47.

¹⁸¹ ROVER, Aires José. **Informática no Direito: inteligência artificial**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 36.

para resolver problemas, que são suficientemente difíceis para requererem significativa experiência humana para a sua solução;
 3. atuação em um restrito domínio - programa que tem uma grande base de conhecimento em um restrito domínio, e usa um complexo encadeamento de inferências para desempenhar tarefas, as quais um especialista poderia executar.¹⁸²

Os Sistemas Especialistas se diferem dos programas convencionais de computação, permitindo que áreas específicas do conhecimento humano tenham o auxílio deles para o seu aperfeiçoamento. Isto vai ocorrer também na esfera jurídica.

Um Sistema Especialista Legal funciona com uma base de dados voltada para a legislação vigente, a doutrina e jurisprudência, problemas legais típicos, a solução para os mesmos e demais conhecimentos necessários para resolver a problemática jurídica. Para Martino, um Sistema Especialista Legal:

[...] consiste en una serie de programas que consienten en obtener inferencias válidas a partir de una base de datos jurídicos estructurada, siguiendo recorridos no previstos *ex ante*, justificando cada recorrido com la indicación de las reglas aplicadas y poniendo a disposición una interface hombre-máquina que facilite la introducción de nuevas reglas en los puntos en los cuales la base de conocimientos se revele incompleta o no actualizada. En otras palabras, un SEL debería ser capaz de simular aquella parte del razonamiento jurídico (de un experto jurídico) que de las normas extrai conclusiones (excluida la interpretación) o de los precedentes consigue una regla general.¹⁸³

Finalmente, para o tratamento dos dados a serem coletados, deve ser feito uso da tecnologia de *Big Data*. Como o conteúdo disponível para acesso na rede mundial de computadores (internet) já alcançou níveis inimagináveis, desenvolveu-se uma tecnologia que permite uma navegação pelos sites com mais eficiência. Pugliesi e Brandão¹⁸⁴ asseveram que ela foi desenvolvida visando buscar a existência de correlações nesses dados, com o objetivo de se extrair informações úteis.

3.3 GOVERNO ELETRÔNICO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E BIG DATA: ALTERNATIVAS PARA A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

¹⁸² ROVER, Aires José. **Informática no Direito: inteligência artificial**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 121.

¹⁸³ MARTINO, Antonio Anselmo. **Informática y derecho: aportes de doctrina internacional**. Buenos Aires: Depalma, vol. 1, 1987, p. 141.

¹⁸⁴ PUGLIESI, Márcio; BRANDÃO, André Martins. Uma conjectura sobre as tecnologias de Big Data na prática jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 67, jul./dez. 2015, p. 453.

3.3.1 Necessidade de eficiência e eficácia no controle externo da administração pública

Antes de se verificar quais as contribuições que as Tecnologias de Informação e Comunicação podem dar ao controle externo, devem ser salientados alguns parâmetros que norteiam a administração privada, bem como sua evolução para a esfera da administração pública, também resultando na melhoria da atividade de controle.

Seja para vencer a concorrência, seja para adquirir lucro, ou até mesmo para realizar seus objetivos institucionais, dando respostas efetivas à sociedade, as instituições buscam um trabalho de qualidade. Um dos fatores que compõem esta qualidade é a velocidade do serviço e, neste aspecto, o serviço público tem muito a aprender com a iniciativa privada.

Ao se fazer uso das tecnologias para se obter uma atuação mais eficaz, os Tribunais irão se deparar com a necessidade de se estabelecer padrões nas diversas atividades que realizam. Por exemplo, para que um robô possa auxiliar na confecção de relatórios ou decisões mais simples, será necessário transformar a linguagem complexa em códigos binários para que a máquina entenda e forneça resultados satisfatórios.

A eficiência no serviço público é perseguida em diversos campos. Patrícia Sardeto e Aires Rover mencionam a influência das novidades tecnológicas neste conceito:

O princípio da eficiência consta do rol dos princípios inerentes à Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição Federal e tem sido invocado para cobrar das instituições e órgãos públicos uma gestão bem sucedida, ou seja, que mostre bons resultados, bom desempenho.

Quer parecer que ainda no Brasil a noção de eficiência no poder público encontra-se muito arraigada à noção que embasou os primeiros autores da administração pública, muito influenciados pelas inovações tecnológicas, que viam na máquina o modelo de eficiência. Desde o início as teorias de organizações públicas eram simplesmente teorias que tornavam as organizações mais eficientes.¹⁸⁵

¹⁸⁵ SARDETO, Patricia Eliane da Rosa; ROVER, Aires José. Poder Judiciário e governo eletrônico: a busca da eficiência na nova gestão pública. In: ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando; MEZZAROBBA, Orides (Org.). **Direito, Governança e Tecnologia: Princípios**,

Lahis Kurtz aborda com propriedade a questão, alertando inclusive quanto à relação entre qualidade e produtividade ao antever o risco da busca irrefletida pela eficiência:

Em relação ao poder judiciário, enquanto subsistema do sistema do direito, pode-se observar as duas possibilidades da seguinte forma: i) o sistema judicial pode se beneficiar do tratamento informacional que as TIC conferem, aliando o uso de *softwares* à valorização do aspecto qualitativo de sua atuação (especialmente no que diz respeito à consistência das decisões), ou ii) pode-se focar unicamente no quesito da produtividade, vindo a, caso tenha sucesso nisso, tratar o sistema judicial como um produtor de decisões cada vez mais célere, correndo o risco de tornar a eficiência um parâmetro de procedimento que acaba por prejudicar a estrutura jurídica.¹⁸⁶

Ao final de sua pesquisa sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação e o Poder Judiciário, ainda mencionou as conclusões de alguns autores sobre os investimentos em tecnologia e sua relação com a eficácia do sistema:

Buscaglia e Dakolias (1999) mostraram que tribunais que investiram mais em tecnologias de informação apresentaram melhorias consideráveis na taxa de resolução de processos. De acordo com os autores, as vantagens na utilização de tecnologias da informação são muitas. Entre as mais importantes estão o rastreamento de processos, que permite identificar, por exemplo, quais requerimentos já foram realizados e quais estão pendentes; o acesso mais rápido às jurisprudências por parte de juízes; e a maior facilidade para redigir as decisões. Pastor (2003) também ressalta a importância do uso de tecnologias no Judiciário ao mostrar que a eficiência da Justiça espanhola depende do uso intensivo de novas tecnologias da informação, como sistemas integrados e processos eletrônicos. (GOMES, GUIMARÃES, 2013, p. 394)¹⁸⁷

O alerta sobre a possibilidade de se perseguir números ou resultados, em detrimento da qualidade do trabalho, é merecedor de reflexão. A agilidade que resulte em mais eficiência e eficácia é saudável ao sistema, mas serão necessárias discussões quanto aos procedimentos mais complexos

políticas e normas do Brasil e da Espanha. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. p. 376.
Disponível em:
http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf .
Acesso em: 15/02/2018.

¹⁸⁶ KURTZ, Lahis Pasquali. **Tecnologias da Informação e Comunicação para eficiência judicial: quadro de possibilidades para a consistência das decisões.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

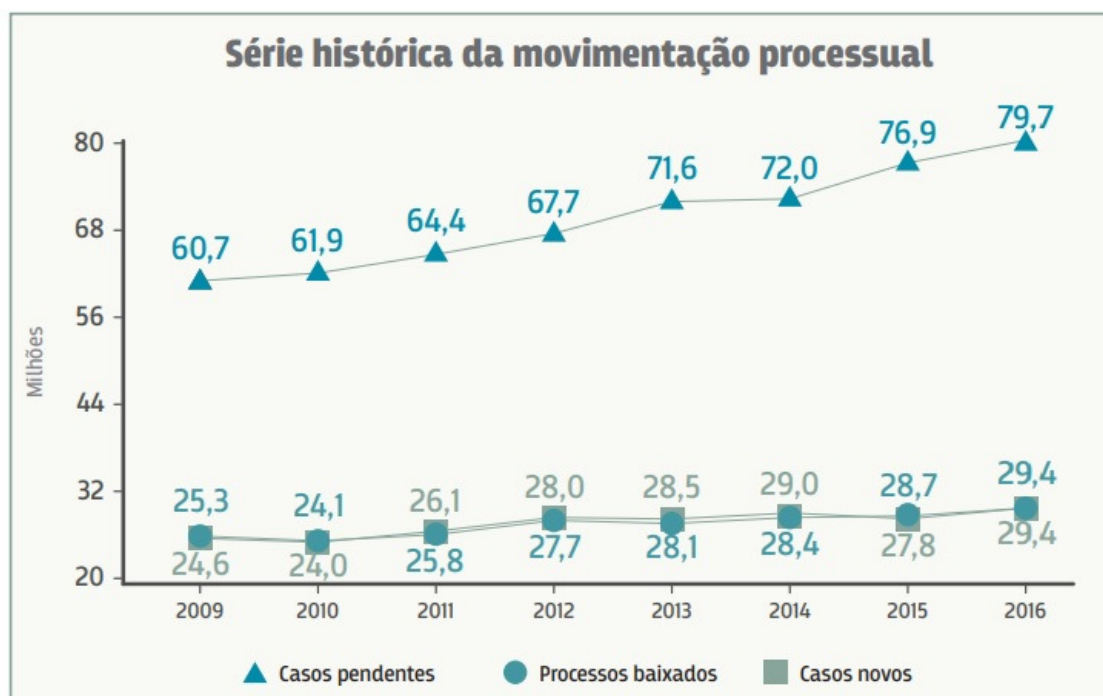
¹⁸⁷ KURTZ, Lahis Pasquali. **Tecnologias da Informação e Comunicação para eficiência judicial: quadro de possibilidades para a consistência das decisões.**

onde a máquina dependerá das reflexões a serem feitas pelos indivíduos a quem compete julgar, por exemplo.

Mas, voltando à discussão trazida à lume pelos julgados do Supremo Tribunal Federal (a competência para o julgamento das contas de governo e de gestão dos Prefeitos Municipais), vê-se que a população tem se mostrado insatisfeita com a morosidade processual dos tribunais em geral. É necessário buscar a agilidade na prestação jurisdicional para que a credibilidade no sistema não continue sendo cada vez mais afetada. Este ponto foi destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, Relator do RE 729.744, conforme já explicitado no capítulo 2 desta pesquisa.

Os dados constantes da 13ª edição do “Justiça em Números”¹⁸⁸, anuário estatístico do Poder Judiciário publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revelam que em 2016 o país possuía 79,7 milhões de processos sem julgamento final. Observa-se igualmente que desde 2009, o número de processos pendentes continua aumentando. O crescimento acumulado no período foi de 31,2% (trinta e um vírgula dois por cento), ou seja, ocorreu um acréscimo de 18,9 milhões de processos, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

¹⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>. Acesso em 11/02/2018.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça¹⁸⁹

De acordo com o comentário do próprio CNJ¹⁹⁰, o índice, que mede o percentual de processos em tramitação que não baixou durante 2016, permanece alto, na casa dos 73% (setenta e três por cento), significando que foram solucionados apenas 27% de todos os processos.

Um aspecto positivo da estatística é o fato do número de ações ingressadas por meio virtual representar mais da metade dos casos novos. Segundo o CNJ, o índice chegou a 70,1% (setenta vírgula um por cento) em 2016.

Muito embora a carência de informações sobre os números das Cortes de Contas, a título de exemplo, veja-se que no Tribunal de Contas de

¹⁸⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>. Acesso em 11/02/2018.

¹⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas mostram evolução do combate à morosidade na Justiça**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85361-estatisticas-mostram-evolucao-do-combate-a-morosidade-na-justica>. Acesso em 11/02/2018.

Santa Catarina (TCE/SC)¹⁹¹ deram entrada 7.606 processos, no ano de 2017, tendo o Tribunal Pleno apreciado 5.656 processos. Por outro lado, o Tribunal de Santa Catarina realizou diversas atividades como capacitações, projetos e treinamentos, além das diversas auditorias nas prefeituras, câmaras, secretarias e órgãos do Estado. O sistema de informática é constantemente aprimorado, mas serão necessários maiores investimentos para que a apreciação dos processos ganhe celeridade e a Corte de Contas possa atender à demanda.

São fatores interligados a eficácia da atividade de controle externo e a independência dos Tribunais de Contas. Exatamente sobre este ponto dispõe uma Resolução¹⁹² aprovada na Sexagésima Nona Reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 19 de dezembro de 2014, com teor publicado em 28 de janeiro de 2015, reconhecendo que a eficácia das atividades das instituições de controle encontra-se condicionada à total independência dessas instituições das entidades auditadas, pois, somente desta maneira, estarão as instituições de controle protegidas contra as influências externas.

Desta maneira, a eficiência visa à obtenção de mais qualidade nas ações e na aplicação dos recursos públicos. Já com relação à eficácia, ela tem por meta selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas. O controle externo carece de uma atuação pautada pela eficiência e eficácia como forma de ultrapassar as barreiras da burocracia (que resulta em lentidão processual) e da falta de integração entre os diversos Tribunais, bem como da necessária interligação entre os vários órgãos do Estado voltados para a fiscalização de recursos (que gera a divergência jurisprudencial e as atuações isoladas).

¹⁹¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Presidente faz balanço das atividades do TCE/SC em 2017**. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/37769/presidente-faz-balan%C3%A7o-das-atividades-do-tcesc-em-2017> . Acesso em 12/02/2018.

¹⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Biblioteca. **Resoluções adotadas pela Assembleia Geral na 69ª Sessão**. Disponível em <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/69> . Acesso em 15/02/2018.

Para o exercício de um controle mais eficaz, as Cortes de Contas devem buscar o socorro nas ferramentas que a tecnologia oferece. A observância de experiências bem sucedidas em outros órgãos e a busca de uma conexão com estas iniciativas pode facilitar esse trabalho.

3.3.2 Experiências de Governo Eletrônico

Segundo Aires Rover¹⁹³, o governo eletrônico pode ser definido como a infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. Essa rede permite a otimização dos serviços oferecidos ao cidadão, com o objetivo de atingir a sua universalidade e a transparência das ações governamentais. O autor ainda acrescenta:

De forma mais genérica, o Governo eletrônico é uma forma de organização do conhecimento que permitirá que muitos atos e estruturas meramente burocráticas simplesmente desapareçam e a execução de tarefas que exijam uma atividade humana mais complexa seja facilitada.¹⁹⁴

O Governo Federal elaborou uma estrutura de governo eletrônico. Dentre outros serviços, destaca-se o compartilhamento de dados¹⁹⁵ que se constitui no portal que oferece orientações para os órgãos públicos permutarem informações. Esta troca de dados é benéfica para uma melhor atuação de instituições que têm um objetivo comum: prestar serviço público.

A governança eletrônica também gera o benefício da transparência, permitindo à população acompanhar os assuntos de seu interesse que, anteriormente, estavam camuflados pela burocracia estatal. Um exemplo de iniciativa que abrange este quesito é o do Estado de Santa Catarina (SC).

¹⁹³ ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, Aires José (ed). **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, Lefis series 3, 2008, p. 19.

¹⁹⁴ ROVER, Aires José. Governo eletrônico: quando a tecnologia faz a diferença. in: **Seminário Virtual: temas atuais do direito e internet**. Âmbito Jurídico e DCDireito da Fundação Universidade Federal do Rio Grande, 2004. Disponível em: <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/governo%20eletronico%202005.pdf> . Acesso em 12/02/2018.

¹⁹⁵ BRASIL. Governo Eletrônico. **Compartilhamento de dados**. Disponível em <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/governo/interoperabilidade/roteiro-de-acesso-a-dados> . Acesso em 13/02/2018.

O Escritório de Gestão de Projetos do Pacto por Santa Catarina recebeu o Prêmio Excelência em Governo Eletrônico da categoria e-Serviços Públicos¹⁹⁶, no Prêmio e-Gov 2017 pelo trabalho desenvolvido com o Painei SC. A premiação fez parte da 45ª edição do Seminário Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para Gestão Pública (SECOP/2017), maior evento de Tecnologia da Informação (TI) Pública do Brasil.

A plataforma elaborada abrange obras em andamento, dando a possibilidade do gestor público acompanhar sua evolução, bem como fazendo com que o cidadão participe com sugestões e comentários na página.

A integração dos Tribunais de Contas com outras instituições também é fundamental para a agilidade dos procedimentos. Em artigo sobre tecnologia e o Judiciário estadual, Rotta, Rover e Silva concluem que:

A instrumentalização da Justiça Estadual passa necessariamente pela adoção de sistemas de gestão de processos eletrônicos corporativos, capazes de automatizar todas as unidades judiciais dos Tribunais Estaduais, desde o protocolo de processos até atividades altamente especializadas e essenciais, como aquelas desempenhadas pelos magistrados, com integração com os demais atores do cenário da Justiça, como é o caso do Ministério Público, Delegacias de Polícia, Penitenciárias, Defensorias, Procuradorias de Estado e Município, e também disponibilizar serviços por meio da Web para a população e advogados. Este quesito é de vital importância e deve ser tratado com prioridade [...] ¹⁹⁷

Em pesquisa que comparou o tempo de tramitação até ser prolatada a sentença, no processo físico e no processo digital, Rotta, Vieira, Rover e Sewald afirmam:

Este artigo revelou que a implantação do processo judicial digital pode aumentar de 200% a 400% a aceleração do tempo de tramitação dos processos, desde a distribuição, até o trânsito em julgado da sentença. Esta aceleração está associada à eliminação do tempo morto do processo, presente em algumas fases na tramitação dos autos, até que se alcance o trânsito em julgado da sentença. Tais resultados avigoram a noção de que o processo digital é a principal ferramenta para combater a morosidade no Poder Judiciário e auxiliar no aumento do índice de confiança na justiça no Brasil. Por fim, o processo digital confere mais transparência e agilidade na

¹⁹⁶ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Comunicação. Disponível em <http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/painel-sc-conquista-o-premio-excelencia-em-governo-eletronico-2017>. Acesso em 13/02/2018.

¹⁹⁷ ROTTA, Maurício José Ribeiro; ROVER, Aires José; SILVA, Paulo Fernando. Governança de Tecnologia da Informação. In: ROVER, Aires José (Org.). **Engenharia e gestão do Judiciário brasileiro: estudos sobre e-Justiça**. Erechim: Deviant, 2016, p. 167-195.

prestação dos serviços jurisdicionais, influenciando de forma positiva a avaliação do Poder Judiciário como um importante prestador de serviço público. É o principal instrumento de combate à morosidade na prestação dos serviços jurisdicionais, fortalecendo as Instituições Públicas e ampliando o acesso à Justiça.¹⁹⁸

Neste sentido, as experiências do governo eletrônico possibilitam às Cortes de Contas elaborarem projetos visando à integração plena de seus bancos de dados, bem como fornecer informações e acessar dados dos demais organismos públicos.

3.3.3 A Inteligência Artificial contribuindo para uma análise mais eficiente dos dados

Como visto no capítulo 1, Inteligência Artificial (IA) é o conjunto de procedimentos realizados por computador que possam ser considerados inteligentes, caso fossem executados pelo ser humano. Seu uso permite a análise de quantidades massivas de dados com grande eficiência.

Para que se verifique as possíveis contribuições da Inteligência Artificial nas atividades do controle externo, enumera-se algumas iniciativas que já se efetivaram ou estão em processo de realização.

A partir da iniciativa de um grupo de cidadãos, e, posteriormente, contando com uma campanha de financiamento coletivo, através de uma API, termo em inglês que significa *Application Programming Interface*, deu-se início à "Operação Serenata de Amor"¹⁹⁹, ou seja, um projeto de fiscalização do Poder Legislativo, especificamente, quanto à Cota para Exercício de Atividade Parlamentar da Câmara dos Deputados (valor em torno de 45 mil reais mensais para cada parlamentar).

A ferramenta envolve um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de software ou plataforma baseado

¹⁹⁸ ROTTA, Maurício José Ribeiro; VIEIRA, Priscila; ROVER, Aires José; SEWALD JUNIOR, Egon. O processo judicial eletrônico e a aceleração processual. In: ROVER, Aires José (Org.). **Engenharia e gestão do Judiciário brasileiro: estudos sobre e-Justiça**. Erechim: Deviant, 2016, p. 541-552.

¹⁹⁹ DASHBOARD, Jarbas. **Cota para Exercício da Atividade Parlamentar**. Disponível em https://jarbas.serenata.ai/dashboard/chamber_of_deputies/reimbursement/. Acesso em 13/02/2018.

na Web, permitindo, inclusive, o cruzamento com bancos de dados da Receita Federal, para que a sociedade acompanhe a aplicação destes recursos.

A empresa IBM criou o software Watson²⁰⁰, um sistema de programação cognitiva. O fato de ser uma plataforma cognitiva permite ao sistema aprender à medida em que ele é alimentado com novas informações. Sua utilização em escritórios de advocacia já é uma realidade no Brasil²⁰¹. Após algum tempo de uso, um grande escritório informou que a taxa de preenchimento correto dos dados de um processo no sistema da empresa é de 75% quando o trabalho foi feito por humanos e de 95% com o uso da tecnologia do IBM Watson. O sistema também permite a leitura de documentos, resumo de textos, identificação de pedidos, tendências na jurisprudência, aferição de taxas de êxito nas ações, dentre outros serviços.

Desenvolvido para o Poder Judiciário de alguns Estados, dentre eles Santa Catarina, o sistema *Legal Intelligent Advisor* (Leia) objetiva automatizar o trabalho, a pesquisa e a estruturação de documentos. O robô consegue ler uma petição e extrair elementos para auxiliar o magistrado em suas decisões, isto é, faz a leitura, identifica as normas, argumentos e pedidos em relação ao caso. A agilidade demonstrada pelo sistema permite identificar padrões, trabalhar repetitivamente, lidando com grandes volumes de informação.

Esclarece Richerland Medeiros, cientista chefe de dados da empresa que criou o sistema:

A Leia foi desenvolvida baseada em algoritmos e técnicas muito avançadas de tecnologia. Ela foi criada em meio a crescente necessidade de tornar real a aplicação da Computação Cognitiva e direcioná-la para solução de problemas reais do dia a dia dos operadores do mundo jurídico.

A Leia é a primeira assistente virtual da justiça especializada e preparada para solução dos mais diversos problemas, que pode se

²⁰⁰ D'EGMONT, Tahiana. **Soluções Cognitivas: O que é Watson? Plataforma cognitiva? Inteligência artificial? Um robô?** Disponível em <https://www.ibm.com/blogs/digital-transformation/br-pt/o-que-e-watson-plataforma-cognitiva-inteligencia-artificial-robo/> . Acesso em 13/02/2018.

²⁰¹ AGRELA, Lucas. Inteligência artificial da IBM já ajuda advogados brasileiros. **Exame**, São Paulo. 12-12-2017. Disponível em <https://exame.abril.com.br/tecnologia/inteligencia-artificial-da-ibm-ja-ajuda-advogados-brasileiros/> . Acesso em 13/02/2018.

tornar tão relevante para a Justiça quanto o Uber para o transporte e o Netflix para o entretenimento.²⁰²

A Corregedoria Geral da União (CGU) desenvolveu uma ferramenta que identifica irregularidades em licitações e pregões eletrônicos da administração federal. Acrônimo de "análise de licitações e editais", Alice²⁰³ é utilizada pelo Tribunal de Contas da União. Ela percorre diariamente o Diário Oficial da União e todos os editais e atas inseridos no Comprasnet, o portal federal de aquisições. A partir do texto do edital o sistema obtém o valor estimado da licitação, avalia o risco do processo licitatório e também faz cruzamentos de dados de fornecedores. Nos casos de pregão, por exemplo, a partir da ata de realização do certame, são realizados 23 cruzamentos de informações buscando irregularidades.

A nível federal, tratando-se de procedimentos licitatórios, os problemas iniciam pelo grande número de órgãos e pela quantidade significativa. Atualmente são cerca de 60 mil licitações por ano, resultando em mais de 200 processos por dia.

3.3.4 Ferramentas de *Big Data*: o poder público está pronto para utilizar?

A tecnologia de *Big Data* permite navegar no oceano de dados disponíveis na Internet, resultando na extração do que for realmente necessário. No capítulo 1, observou-se que, através do *Big Data*, é possível buscar na rede mundial de computadores a existência de correlações nos dados, objetivando a extração de informações úteis.

A importância desta tecnologia não está na quantidade de dados que uma empresa ou órgão público possui, mas gira em torno do que a instituição pode fazer com estas informações. Classificá-las, organizá-las, selecioná-las, aplicar critérios, tudo isto com velocidade, para que resultem em avaliações precisas e eficazes.

²⁰² CADORE, Francine. Robô inteligente Leia: assistente virtual da Justiça ajuda na produtividade de servidores do Judiciário. **Saj Digital**. 05/09/2017. Disponível em <http://www.sajdigital.com.br/saj-na-midia/assistente-virtual-da-justica/> . Acesso em 13/02/2018.

²⁰³ GROSSMANN, Luís Osvaldo. TCU usa robô para fazer varredura diária de irregularidades. **Convergência Digital**. 25/09/2017. Disponível em <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile&inford=46309&sid=3> . Acesso em 13/02/2018.

Estas ferramentas já estão presentes no universo jurídico, como visto acima, beneficiando inclusive os tribunais na celeridade da análise processual.

Contudo, faz-se necessário o cuidado no trato com tantos dados, estatísticas e relatórios produzidos a partir deles. A forma como um magistrado utiliza o software que lhe fornece a possibilidade de uma decisão, por assim dizer, "pronta" é merecedora de toda a cautela.

Já se fala na "sociedade de controle de informação" e alguns autores alertam para a importância da reflexão sobre o tema. Mayer-Schonberger e Cukier são bastante expressivos:

Em muitos campos, da tecnologia nuclear à bioengenharia, primeiro criamos instrumentos que possam ser prejudiciais e só mais tarde inventamos mecanismos para nos proteger deles. Neste sentido, o big data se posiciona como outras áreas da sociedade, que apresentam desafios sem soluções absolutas, só com questões contínuas sobre como organizamos o mundo. Todas as gerações devem resolver essas novas questões. Nossa função é reconhecer os perigos dessa potente tecnologia, apoiar seu desenvolvimento e avaliar as recompensas.

O big data, assim como a imprensa, gera mudanças na maneira como a sociedade se autocontrola. Eles nos obrigam a resolver desafios antigos de novas maneiras e a confrontar novas preocupações pelo uso de princípios de honra. Para garantir a proteção das pessoas e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento da tecnologia, não devemos deixar que o big data se desenvolva para além da capacidade humana de moldar a tecnologia.²⁰⁴

Os autores citados mencionam os desafios antigos. Para os Tribunais de Contas, tanto a agilidade na tramitação de processos como a uniformização da jurisprudência são objetivos a serem alcançados.

A burocracia processual é herança bastante antiga, dos tempos em que eram necessários vários carimbos para os papéis seguirem adiante. O aprimoramento das auditorias fez com que mais processos fossem constituídos. Também o esclarecimento da sociedade sobre os atos de corrupção produz cada vez mais denúncias e representações. Como o número de servidores basicamente não aumenta para acompanhar o crescimento da

²⁰⁴ MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana**. Tradução de Paulo Polzonoff Júnior. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

demanda (os concursos públicos suprem tão somente as vagas abertas com as aposentadorias), o volume processual tem crescido ao longo dos anos.

Quanto à jurisprudência, pela falta de integração entre as Cortes e de sistema de informática que permita o controle, é comum que a mesma situação seja julgada de forma diferente em Tribunais diversos e, até mesmo, no próprio órgão, pois a dificuldade em consultar os antecedentes pode gerar uma posição contrária àquela já emitida tempos atrás.

Nestes dois elementos, as ferramentas de *Big Data* podem ser o caminho para uma evolução necessária e urgente.

Porém, uma reflexão é importante: a máquina pode oferecer uma quantidade significativa de informações; pode apontar que o Prefeito já teve diversos *déficit's* nas contas relativas aos exercícios anteriores e, demonstrar, com base nos dados constatados, que o parecer deve ser pela rejeição das contas em análise. Mas uma avaliação mais voltada ao caso concreto pode demonstrar que o administrador está conseguindo melhorar as finanças do município, levando a Corte de Contas a recomendar a aprovação das contas.

Verifica-se então, que a percepção humana é essencial para uma apreciação justa de cada caso. Para a máquina, que trabalha com dados, a realidade de cada caso não é mensurável através dos detalhes que a mente humana ainda percebe de uma melhor forma. Para se constatar valores como honestidade, probidade, eficiência, eficácia, dentre outros, é preciso ensinar os sistemas.

A influência política não deve ocorrer para que a análise não deixe de ser técnica, mas o horizonte precisa ser ampliado, além dos números, simplesmente. Mas as ferramentas de *Big Data* também podem avançar neste quesito, proporcionando mais segurança ao processo. A alimentação de dados onde os valores citados acima foram considerados podem levar a Inteligência Artificial a aprender como levar em consideração tais itens. Por exemplo, analisando diversos casos em que se evidencia a eficiência de uma gestão, o sistema pode comparar com o processo em estudo e verificar se ali o administrador foi eficiente ou não.

O uso eficiente da tecnologia de *Big Data* permite à instituição ter acesso em tempo real a dados relevantes, compreendê-los (com a ajuda de ferramentas de visualização de dados) e utilizar o conteúdo desses dados para aumentar a produtividade²⁰⁵.

Isto ocorre através do *Data Mine* ou mineração de dados, que diz respeito aos processos utilizados para explorar e analisar grandes volumes de dados, com o objetivo de encontrar padrões, previsões, erros, associações, entre outros²⁰⁶. A mineração de dados necessita ser executada de maneira eficaz, em grandes arquivos e bancos de dados²⁰⁷. Um processo consiste na mineração de dados para encontrar padrões e construir modelos; já outro, distinto daquele, é a utilização dos resultados da mineração de dados²⁰⁸.

No momento em que os Tribunais Superiores e a Justiça Federal já se encontram em estágio avançado da construção de robôs para o trato das informações disponíveis em seus bancos de dados, é fundamental que os Tribunais de Contas acompanhem esta tendência, buscando aprimorar suas atividades com a utilização destas tecnologias.

²⁰⁵ TURBAN, Efrain; VOLONINO, Linda. **Tecnologia da informação para gestão: em busca do melhor desempenho estratégico e operacional**. Tradução de Aline Evers. Porto Alegre: Bookman, 2013, p. 76.

²⁰⁶ AMARAL, Fernando. **Aprenda mineração de dados: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016, p. 02.

²⁰⁷ ELMASRI, Ramez; NAVATHE, Shamkant B. **Sistemas de banco de dados**. Tradução de Daniel Vieira. São Paulo: Pearson, 2011, p. 698.

²⁰⁸ PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. **Data Science para negócios**. Tradução de Marina Boscatto. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016, p. 25.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação teve como objeto avaliar o impacto das decisões do Supremo Tribunal Federal que retiraram competências das Cortes de Contas - os Recursos Extraordinários 729.744 e 848826, buscando uma alternativa para aperfeiçoar as atividades do controle externo.

O problema jurídico foi delineado pelas consequências da decisão do Supremo, ou seja, a maneira dos Tribunais de Contas enfrentarem a retirada de sua competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos municipais.

Como hipótese de solução, verificou-se que, face ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, atribuindo às Câmaras Municipais a competência exclusiva para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, os Tribunais de Contas devem aprimorar a atuação como maneira de salientar suas atribuições constitucionais.

O roteiro proposto se utiliza das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Trata-se da utilização de ferramentas que possam mostrar uma nova fronteira para o aprimoramento do trabalho nas Cortes de Contas, como a Inteligência Artificial, o Governo Eletrônico e o Big Data. Consequentemente, esta providência também se apresenta como uma forma de aproximar a sociedade dos Tribunais, oferecendo um serviço mais dinâmico, eficiente e interativo.

Uma alternativa seria verificar instrumentos para os Tribunais de Contas aperfeiçoarem suas atividades, com base nas referidas tecnologias.

É preciso que os Tribunais de Contas também procurem auxílio para demonstrar ser imprescindível sua manutenção na estrutura dos órgãos públicos.

A fim de ser obtido o apoio político e da sociedade como um todo, esta pesquisa propõe a eficiência e a eficácia da atuação das Cortes de Contas, demonstrando que podem ser obtidas com o uso inteligente da tecnologia.

Além das providências aqui mencionadas para se buscar mais eficácia e eficiência, saber transmitir os ideais e ações à sociedade é algo fundamental. Aqui entram os benefícios de uma boa argumentação.

Atienza²⁰⁹ assinala, a partir da obra de Toulmin, Rieke e Janik (*An introduction to reasoning*), o conceito de argumentação como sendo a "atividade total de propor pretensões, pô-las em questão, respaldá-las, produzindo razões, criticando essas razões, refutando essas críticas etc."

Visto que proteger a estrutura e os recursos públicos é papel das Cortes de Contas, sendo a população a verdadeira proprietária, é relevante lembrar a quem se dirige o discurso, ou seja, a argumentação deve se voltar à sociedade.

E como forma de justificar o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas atividades dos Tribunais de Contas também se faz uso da argumentação. Em um mundo de progresso cada vez mais célere, de globalização econômica, de movimentos migratórios das populações, de constantes lutas por inclusão e igualdade social, o Direito precisa estar disposto a evoluir junto das demais ciências.

Atualmente a pesquisa envolve cada vez mais a plataforma da interdisciplinaridade, permitindo que diversas ciências dialoguem e contribuam entre si com sua parcela de conhecimento.

Também não deve existir qualquer temor no processo de imersão no oceano das novas tecnologias. Para o uso adequado das Tecnologias de Informação e Comunicação no ambiente de trabalho é preciso fornecer equipamentos modernos, em condições de suportar o grande volume de dados na velocidade necessária.

Da análise efetuada nos dois Acórdãos do STF, foram mencionados três pontos para os quais a pesquisa procura responder adequadamente.

²⁰⁹ ATIENZA, Manuel. **As razões do direito - Teoria da argumentação jurídica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 102.

O primeiro deles foi o voto da maioria dos Ministros, representando a posição de que as Câmaras Municipais são competentes para julgar contas de governo e contas de gestão dos Prefeitos, cabendo aos Tribunais de Contas a emissão de Parecer Prévio meramente opinativo.

Haja vista que a mudança de entendimento do STF não deve ocorrer em curto espaço de tempo, sugere-se então a melhoria da atuação das Cortes de Contas na análise dos processos, seja para a emissão de Parecer Prévio, seja nas contas de gestão. As ferramentas que a tecnologia proporciona irão contribuir para este avanço, proporcionando agilidade e precisão.

O segundo item foi a reflexão sobre a morosidade processual no âmbito das Cortes de Contas, representada pela burocracia, pela grande quantidade de processos e pela falta de estrutura material e de pessoal. Esta foi uma das críticas do Ministro Gilmar Mendes²¹⁰.

Muito embora tais males sejam comuns também ao Poder Judiciário, cabe aos Tribunais de Contas informatizarem por completo os processos; utilizarem máquinas modernas, com grande capacidade para trato dos dados, e, sobretudo, investirem nos softwares que retirem do universo de dados aquilo que é necessário para o momento, comparando, fornecendo relatórios, elaborando documentos, tudo com grande rapidez.

O terceiro item relaciona-se com a abordagem feita quanto à qualificação técnica das Cortes de Contas. O Ministro Barroso²¹¹ fez um contraponto, lembrando a questão das indicações políticas para os Tribunais, fato que poderia colocar em dúvida a qualidade da atuação.

Com relação a este item, foi mencionado no capítulo 3 a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 22/2017, respaldada pela ATRICON, sugerindo a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC).

Conclui-se que a melhoria do desempenho das Cortes de Contas passa obrigatoriamente pelo uso maciço das Tecnologias de Informação e

²¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 112.

²¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 729.744**, p. 39.

Comunicação, na continuidade da execução de suas atribuições constitucionais como também em auxílio às Câmaras Municipais no julgamento das contas dos Prefeitos.

E como resposta ao problema jurídico da pesquisa, entende-se que a utilização das tecnologias propostas viabilizam um trabalho ágil e preciso no tratamento de dados, elaboração de modelos e decisões, facilitando ainda a pesquisa e aprimorando toda a atividade técnica das Cortes de Contas.

A modernização das instituições constitui medida premente, pois a sociedade a cada dia clama por mais participação, os meios de comunicação exercem mais pressão sobre a máquina pública, tudo a exigir que o poder público atenda estes anseios.

Historicamente, a sociedade buscou sua evolução cobrando dos governantes providências para a melhoria de sua condição de vida. Vencer a burocracia, fortalecer as instituições, criar estruturas ágeis e confiáveis para trabalhar com informações e processos são desafios que se apresentam no mundo contemporâneo.

Dirigentes e servidores necessitam empenhar seus esforços na direção das conquistas que a tecnologia apresenta, acompanhando sua constante evolução e aprimorando os institutos do Direito para que os aspectos jurídicos não fiquem distantes dos avanços computacionais.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

- AFFONSO, Sebastião Baptista. **Retrospecto e evolução do Tribunal de Contas da União**. AGRELA, Lucas. Inteligência artificial da IBM já ajuda advogados brasileiros. **Exame**, São Paulo. 12-12-2017. Disponível em <https://exame.abril.com.br/tecnologia/inteligencia-artificial-da-ibm-ja-ajuda-advogados-brasileiros/> . Acesso em 13/02/2018.
- ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A Auditoria Operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006. Acesso em 08/03/2018.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Auditoria Operacional: conceito, proposta e crítica**. Disponível em revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/148/145 . Acesso em 21/01/2018.
- AMARAL, Fernando. **Aprenda mineração de dados: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- ARAÚJO, Júlio Cesar Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.
- ATIENZA, Manuel. **As razões do direito - Teoria da argumentação jurídica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- ATRICON. Entenda a PEC 22/2017. **Revista ATRICON**. Disponível em http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_REVISTA-ATRICON_2017.pdf . Acesso em 21/02/2018.
- ATRICON. **Nota Explicativa - Resolução 04/2016**. Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/NOTA-EXPLICATIVA-RESOLU%C3%87%C3%83O-04-2016.pdf> . Acesso em 18/02/2018.
- ATRICON. **Resolução Atricon nº 04/2016**. Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-04-2016.doc.pdf> . Acesso em 18/02/2018.
- AZEVEDO, Jordana Morais. **Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, p. 59-67, jun. 2016.
- BAHIA. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**. Disponível em <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf> . Acesso em 10/03/2018.
- BARBALHO, João. **Comentários à Constituição de 1891**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal, 1992.
- BARBOSA, RUY. Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A. **Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, Ano 2, n. 6. dezembro/1973;
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. **Tribunal de Contas da União. A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999.
- BARROSO, Luís Roberto. **Tribunal de Contas: algumas competências controvertidas. Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3. tomo II. São Paulo: Saraiva, 1993.
- BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 78, p. 207-252, mar./abr. 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **A História da Câmara dos Deputados: antecedentes históricos**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia> . Acesso em 08/03/2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **A história do Brasil e do Poder Legislativo**. Disponível em <https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/01/05/a-historia-da-camara/> . Acesso em 07/03/2018.
- BRASIL. Como funciona o controle externo. **Portal dos Tribunais de Contas do Brasil**. Brasília. Disponível em <http://www.controlepublico.org.br/controle-social/controle-externo> . Acesso em 18/02/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas mostram evolução do combate à morosidade na Justiça**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85361-estatisticas-mostrar-evolucao-do-combate-a-morosidade-na-justica> . Acesso em 11/02/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf> . Acesso em 11/02/2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm . Acesso em 10/03/2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm . Acesso em 10/03/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 03/08/2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm . Acesso em 10/03/2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em 10/03/2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 1º/02/2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm . Acesso em 09.03.2018.

BRASIL. Governo Eletrônico. **Compartilhamento de dados**. Disponível em <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/governo/interoperabilidade/roteiro-de-acesso-a-dados> . Acesso em 13/02/2018.

BRASIL. **Lei (federal) n. 7.525, de 22 de julho de 1986**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm . Acesso em 16/03/2018.

BRASIL. **Lei (federal) n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm . Acesso em 28/01/2018.

BRASIL. **Lei (federal) n. 8.666/93 de 21 de junho de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm . Acesso em 15/02/2018.

BRASIL. **Lei (federal) n. 8.730/93 de 10 de novembro de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm . Acesso em 15/02/2018.

BRASIL. **Lei (federal) nº 657, de 04 de outubro de 1831**. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html . Acesso em 1º/06/2017.

BRASIL. **Lei Complementar (federal) n. 64/1990**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm . Acesso em 31/01/2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em www.portaltransparencia.gov.br . Acesso em 23/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3.715**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 21/08/2014, Tribunal Pleno, DJE de 30/10/2014. 1ª Turma, DJE de 14/11/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026331> . Acesso em 28/01/2018 .

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 687**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 02/02/1995, Tribunal Pleno, DJ de 10/02/2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491> . Acesso em 28/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5638**, Relator Ministro Celso de Mello, j. 21/08/2017, DJE de 24/08/2017. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000361721&base=baseMonocraticas> . Acesso em 04/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5763**, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 26/10/2017, Tribunal Pleno, DJE de 10/11/2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=4427786&tipoApp=RTF> . Acesso em 04/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento processual**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=729744&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acesso em 19/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento processual**. Disponível em

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=848826&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acesso em 19/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento AI 805.165 AgR**, Relator Ministro Luiz Fux, j. 06/12/2011, 1ª Turma, DJE de 19/12/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1643894> . Acesso em 20/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento AI 765.470 AgR**, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 18/12/2012, 1ª Turma, DJE de 19/02/2013. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3413106> . Acesso em 28/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário RE 510.034 AgR**, Relator Ministro Eros Grau, j. 24/06/2008, 2ª Turma, DJE de 15/08/2008. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541801> . Acesso em 28/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Institucional**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional> . Acesso em 18/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 23.550**, Relator para o Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, j. 04/04/2002, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2001. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979> . Acesso em 25/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.020**, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 06/03/2012, 2ª Turma, DJE de 13/06/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174134> . Acesso em 25/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.510**, Relatora Ministra Ellen Gracie, voto do Ministro Celso de Mello, j. 19/11/2003, Tribunal Pleno, DJ de 19/03/2004. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146> . Acesso em 19/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 24.781**, Relator p/ o Acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 02/03/2011, Tribunal Pleno, DJE de 09/06/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956> . Acesso em 20/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 25.916**, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 19/09/2013, Tribunal Pleno, DJE de 13/12/2013. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5018518> . Acesso em 20/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 26.000**, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 16/10/2012, 1ª Turma, DJE de 14/11/2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> . Acesso em 25/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 26.053 ED-segundos**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 14/04/2011, Tribunal Pleno, DJE de 23/05/2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623225> . Acesso em 25/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 27.699 AgR**, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 21/08/2012, 1ª Turma, DJE de 04/09/2012. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2659074> . Acesso em 20/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 30.788**, Relator para o Acórdão Ministro Roberto Barroso, j. 21/05/2015, Tribunal Pleno, DJE de 04/08/2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9028492> . Acesso em 24/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 33.092**, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 24/03/2015, 2ª Turma, DJE de 17/08/2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2833092%2EENUME%2E+OU+33092%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h3u6emf> . Acesso em 12/01/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança MS 33.340**, Relator Ministro Luiz

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Legislação e Normativos**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E1FB1A622B4> . Acesso em 27/01/2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**. Disponível em http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf . Acesso em 21/01/2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ouvidoria**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm> . Acesso em 12/03/2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Recursos repassados ao Estado, ao Distrito Federal ou aos Municípios**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/recursos-repassados-ao-estado/> . Acesso em 23/01/2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E1FB1A622B4> . Acesso em 16/02/2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial REspe 17.744**, Relator Ministro Fernando Neves da Silva, Relator designado Ministro Maurício José Corrêa, j. 27/09/2000. Disponível em <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=3703&noCache=1217690478> . Acesso em 03/02/2018.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *et al.* (Org.). **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, volume 8, p. 18-20, 2º semestre de 2014.
- BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 340, out/dez 2000.
- CADORE, Francine. Robô inteligente Leia: assistente virtual da Justiça ajuda na produtividade de servidores do Judiciário. **Saj Digital**. 05/09/2017. Disponível em <http://www.sajdigital.com.br/saj-na-midia/assistente-virtual-da-justica/> . Acesso em 13/02/2018.
- CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em 21/01/2018.
- COPOLA, Gina. Contas do Executivo Municipal. o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 18, n. 64, p. 27-32, abr./jun. 2017.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos atos administrativos especiais**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. Sobre o Princípio Republicano. **Revista Novos Estudos Jurídicos - NEJ**, Itajaí. jan-jun, 2008. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/1226/1029>. Acesso em 21/03/2018.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DASHBOARD, Jarbas. **Cota para Exercício da Atividade Parlamentar**. Disponível em https://jarbas.serenata.ai/dashboard/chamber_of_deputies/reimbursement/ . Acesso em 13/02/2018.
- D'EGMONT, Tahiana. **Soluções Cognitivas: O que é Watson? Plataforma cognitiva? Inteligência artificial? Um robô?** Disponível em <https://www.ibm.com/blogs/digital-transformation/br-pt/o-que-e-watson-plataforma-cognitiva-inteligencia-artificial-robo/> . Acesso em 13/02/2018.
- DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Gabriel Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- ELMASRI, Ramez; NAVATHE, Shamkant B. **Sistemas de banco de dados**. Tradução de Daniel Vieira. São Paulo: Pearson, 2011.

- FAGUNDES, Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Belo Horizonte, dez. 2013. Edição comemorativa 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98311>>. Acesso em: 14 set. 2017.
- FARIA, Júlio Herman. O controle do Poder Legislativo como direito-dever de participação do cidadão. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70470>>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- FERNANDES, Eric Baracho Dore. A efetividade do controle externo das contas públicas: elementos teóricos e práticos de otimização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 143-170, abr./jun. 2012.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. abr./jun. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4> . Acesso em 23/01/2018.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris - Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 2 - Teoría de la democracia**. Tradução de Perfecto Andre Ibañes, Carlos Bayon, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial Trotta, 2011, c. XIV.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 54-55.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Dos instrumentos constitucionais de preservação de competência legislativa. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 33-72, abr/jun 2014.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> . Acesso em 22/08/2017.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília. maio/agosto 2007. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488> . Acesso em 18/02/2018.
- GALLOTTI, Luiz Octavio. **O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 131, p. 7, jan/mar 1978.
- GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo. Jan/dez, 2010. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921/70529>. Acesso em 05/03/2018.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GOIÁS. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**. Disponível em <https://www.tcm.go.gov.br/site/o-tcm/historico/> . Acesso em 10/03/2018.
- GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, p. 13-18, out/2008.
- GROSSMANN, Luís Osvaldo. TCU usa robô para fazer varredura diária de irregularidades. **Convergência Digital**. 25/09/2017. Disponível em <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile&inford=46309&sid=3> . Acesso em 13/02/2018.
- GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A competência para o julgamento das contas de gestão dos prefeitos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ. Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Itajaí, 2016.
- GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. **A função jurisdicional dos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 143, p. 36-54, jan. 2013.
- HARADA, Kiyoshi. **Limites da atuação do TCU**. Âmbito Jurídico, Rio Grande. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7270 . Acesso em 27/01/2018.
- KURTZ, Lahis Pasquali. **Tecnologias da Informação e Comunicação para eficiência**

- judicial: quadro de possibilidades para a consistência das decisões.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.
- LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa.** Disponível em www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842 . Acesso em 21/01/2018.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria *et al.* Organizadores. **Reforma política e cidadania.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- LOPES, Isaías Lima; PINHEIRO, Carlos Alberto Murari; SANTOS, Flávia Aparecida Oliveira. **Inteligência artificial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- MARTINO, Antonio Anselmo. **Informática y derecho: aportes de doctrina internacional.** Buenos Aires: Depalma, vol. 1, 1987.
- MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana.** Tradução de Paulo Polzonoff Júnior. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- MINSKY, Marvin. **A sociedade da mente.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo.** Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 15-53, jan./fev. 2017.
- OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. **Auditoria Operacional: uma nova ótica dos Tribunais de Contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Biblioteca. **Resoluções adotadas pela Assembleia Geral na 69ª Sessão.** Disponível em <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/69> . Acesso em 15/02/2018.
- PARÁ. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.** Disponível em <http://www.tcm.pa.gov.br/sobre-o-tcm-pa> . Acesso em 10/03/2018.
- PARANAGUÁ, Maurício Barbosa. **História do Legislativo.** Disponível em https://portal.al.go.leg.br/arquivos/asstematico/artigo0003_historia_do_legislativo.pdf . Acesso em 08/03/2018.
- PARRA, Laiz de Moraes. **Do exercício da defesa no âmbito dos Tribunais de Contas.** Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10165/Do-exercicio-da-defesa-no-ambito-dos-Tribunais-de-Contas> . Acesso em 18/11/2017.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática,** p. 204.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.
- PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. **Data Science para negócios.** Tradução de Marina Boscatto. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- PUGLIESI, Márcio; BRANDÃO, André Martins. Uma conjectura sobre as tecnologias de Big Data na prática jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.** Belo Horizonte, n. 67, jul./dez. 2015,.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.** Disponível em <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticias.aspx?Categoria=56> . Acesso em 10/03/2018.
- ROCHA, C. Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema.** Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156> . Acesso em 18/11/2017.
- ROTTA, Maurício José Ribeiro; ROVER, Aires José; SILVA, Paulo Fernando. Governança de Tecnologia da Informação. In: ROVER, Aires José (Org.). **Engenharia e gestão do Judiciário**

brasileiro: estudos sobre e-Justiça. Erechim: Deviant, 2016.

ROTTA, Maurício José Ribeiro; VIEIRA, Priscila; ROVER, Aires José; SEWALD JUNIOR, Egon. O processo judicial eletrônico e a aceleração processual. In: ROVER, Aires José (Org.).

Engenharia e gestão do Judiciário brasileiro: estudos sobre e-Justiça. Erechim: Deviant, 2016.

ROVER, Aires José. **Informática no Direito: inteligência artificial.** Curitiba: Juruá, 2001.

ROVER, Aires José. *Governo eletrônico: quando a tecnologia faz a diferença.* in: **Seminário Virtual: temas atuais do direito e internet.** Âmbito Jurídico e DCDireito da Fundação Universidade Federal do Rio Grande, 2004. Disponível em:

<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/governo%20eletronico%202005.pdf> . Acesso em 12/02/2018.

ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, Aires José (ed). **Inclusão digital e governo eletrônico.** Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, Lefis series 3, 2008.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Disponível em

http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf . Acesso em 16/02/2018.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar (estadual) n.202, de 15 de dezembro de 2000.**

Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_10082017.pdf . Acesso em 15/02/2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Comunicação. Disponível em

<http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/painel-sc-conquista-o-premio-excelencia-em-governo-eletronico-2017> . Acesso em 13/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Normativa N. TC-06/2008, de 17/12/2008.** Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/decisao_normativa_n_06-2008_consolidada.pdf . Acesso em 18/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Indicadores.** Disponível em

<http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios/indicadores> . Acesso em 18/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa N. TC-0020/2015, de 31/08/2015.** Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA_1.pdf . Acesso em 16/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa N. TC-001/2006, de 21 de junho de 2006.** Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_01-2006_consolidada.pdf . Acesso em 15/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa N. TC-002/2006, de 17 de julho de 2006.** Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_02-2006_consolidada.pdf . Acesso em 15/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Presidente faz balanço das atividades do TCE/SC em 2017.** Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/37769/presidente-faz-balan%C3%A7o-das-atividades-do-tcesc-em-2017> .

Acesso em 12/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução N. TC 126/2016.** Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%20126-2016%20CONSOLIDADA_0.pdf . Acesso em 21/02/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-06/2001, de 03 de dezembro de 2001.** Disponível em

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO_01082017.pdf . Acesso em 15/02/2018.

SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Município de São Paulo.** Disponível em

<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91/62> . Acesso em 10/03/2018.

SARDETO, Patricia Eliane da Rosa; ROVER, Aires José. Poder Judiciário e governo eletrônico: a busca da eficiência na nova gestão pública. In: ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando;

MEZZARROBA, Orides (Org.). **Direito, Governança e Tecnologia: Princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. Disponível em:

http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf .

Acesso em: 15/02/2018.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: v. 46, n. 181, jan/mar 2009, p. 249-275.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **A presidencialização do Poder Legislativo e a parlamentarização do Poder Executivo no Brasil**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa(1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVÉRIO, Bento. **Origem e história do Poder Legislativo: sua falta de autonomia e prerrogativas**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/161432/TCC.pdf?sequence=2&isAllowed=y> . Acesso em 09/03/2018.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **A história do Tribunal de Contas da União – Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SIRIACO, Douglas. O que é Inteligência Artificial? **Tecmundo**. Disponível em <https://www.tecmundo.com.br/intel/1039-o-que-e-inteligencia-artificial-.htm> . Acesso em 18/02/2008.

TOTLAB. **O que é TIC?** Disponível em <http://totlab.com.br/noticias/o-que-e-tic-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao/> . Acesso em 18/02/2018.

TURBAN, Efrain; VOLONINO, Linda. **Tecnologia da informação para gestão: em busca do melhor desempenho estratégico e operacional**. Tradução de Aline Evers. Porto Alegre: Bookman, 2013.

VIANA, Ismar dos Santos; CARDOSO, Henrique Ribeiro. A prevenção ao desvio de recursos públicos e a instrumentalização das ações repressoras: o papel das instituições de controle. **CONPEDI - Direito Administrativo e Gestão Pública II**. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/egjonppg/e471Ne6AeHfzSN78.pdf> . Acesso em 15/02/2018.