

# REVISTA DO TCU

ANO 40 . NÚMERO 113 . SET/DEZ 2008



© Copyright 2008, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários  
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem  
alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

**[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)**

---

Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) - . - Brasília : TCU, 1970- .  
v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de 1976 a 1988,  
semestral; 1989, quadrimestral; 1990 a 2005, trimestral; 2006, anual; a partir de 2007,  
quadrimestral.

ISSN 0103-1090

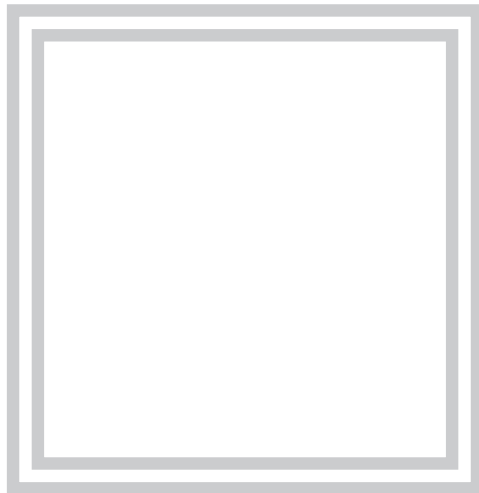
1. Controle de gastos públicos – Brasil. 2. Controle externo – Brasil. I. Tribunal de  
Contas da União.

---

Ficha catalográfica elaborada pela **Biblioteca Ministro Ruben Rosa**

# Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?

Odillon Cavallari De Oliveira



**Odillon Cavallari de Oliveira** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado e pós-graduado em Direito e em Administração Financeira, Advogado, Analista de Controle Externo do TCU, atualmente exercendo a função de Secretário das Sessões.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Tramita no Tribunal de Contas da União anteprojeto de lei nacional de processo dos tribunais de contas, apresentado à Corte Federal pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). O principal fundamento dessa iniciativa assenta-se no art. 75 da Constituição Federal, cujo comando afirma que as normas relativas ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, 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.<sup>1</sup>

A discussão sobre a uniformização dos procedimentos dos tribunais de contas ganha relevo no atual momento em que se busca a criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, a ser formada pelos diversos órgãos incumbidos dessa missão, a começar pelos próprios tribunais de contas. Portanto, nada mais natural e louvável do que se preocupar com a uniformização dos processos e dos procedimentos dos tribunais de contas, especialmente aqueles que irão repercutir diretamente nos direitos dos jurisdicionados.

Não obstante os benefícios que poderão advir da uniformização de procedimentos dos tribunais de contas, é preciso perscrutar se, em face do princípio federativo, haveria respaldo constitucional para a edição de uma lei nacional de processo que não viesse a invadir a competência de autolegislação conferida pelo Texto Constitucional aos entes federados.

## 2. PRINCÍPIO FEDERATIVO

Nos termos do art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o princípio federativo é cláusula pétrea, o que poderia induzir o intérprete a sustentar a inviabilidade jurídica de qualquer discussão relativa aos temas versados no aludido dispositivo constitucional.<sup>2</sup> No entanto, referido comando deve ser lido à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso no julgamento da ADIn 2024, no qual assentou não serem as cláusulas pétreas absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial.

Por esse motivo, a discussão acerca da lei nacional de processo dos tribunais de contas não pode ser afastada, de modo açodado, sob a invocação de evidente ofensa ao princípio federativo, em virtude da competência de autolegislação dos Estados. Isso porque, desde que preservado o núcleo essencial do princípio federativo, será permitido à União editar a aludida lei nacional.<sup>3</sup>

## 3. ANÁLISE DO ART. 22, I, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Diante da edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, poder-se-ia negar, de plano, qualquer ofensa ao princípio federativo, ao argumento de se tratar de matéria inserta na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Não parece adequada, porém, a invocação do citado art. 22, inciso I, da Constituição Federal, pois a competência privativa é, como o próprio nome indica, excludente, ou seja, significa a impossibilidade de qualquer outro membro da Federação legislar sobre o mesmo assunto, ainda que de forma suplementar, exceto se expressamente autorizado pela União, mediante lei complementar, nos termos do parágrafo único do citado artigo 22.<sup>5</sup> Certamente não é esse o caso dos tribunais de contas, cujos Estados editam as respectivas leis orgânicas sem depender de autorização da União.

Com efeito, a norma do inciso I do art. 22 tem como destinatário o processo judicial, em face da unidade do Poder Judiciário, conforme pacífica doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para quem, nas palavras do Ministro Cezar Peluso, “o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, ‘Judiciários estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário federal’”.<sup>6</sup> Disso decorre, por exemplo, a necessidade de um único Código de Processo Civil, pois uma ação judicial pode ser oferecida na vara da Justiça estadual localizada em um município do interior de um Estado e vir a ser julgada, em última instância, pelo Supremo Tribunal Federal.

Evidentemente, essa peculiaridade não se verifica nos processos de controle externo, pois eles nascem e morrem dentro de cada tribunal de contas, não havendo a possibilidade de serem apreciados pelo Tribunal de Contas da União, em sede de recurso contra uma decisão prolatada por um tribunal de contas estadual. Eis aí o motivo pelo qual não se mostra apropriado invocar o art. 22, inciso I, da Constituição Federal como fundamento de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.



De igual modo, não caberia recorrer à existência de uma Lei Orgânica Nacional da Magistratura para, fazendo um paralelo, concluir pela viabilidade de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, pois o Estatuto da Magistratura tem previsão constitucional expressa no art. 93, *caput*.<sup>7</sup> O mesmo se pode dizer em relação ao Ministério Público, cuja lei nacional (Lei nº 8.625/93) foi editada com base em comando expresso contido no art. 61, §1º, inciso II, alínea d, da Constituição Federal, razão pela qual não caberia, aqui também, a analogia.<sup>8</sup>

#### 4. ANÁLISE DO ART. 24, XI, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Por outro lado, poder-se-ia vislumbrar a autorização constitucional estampada no art. 24, inciso XI, relativa à competência da União para a edição de normas gerais sobre procedimentos em matéria processual, como fundamento para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.<sup>9</sup> A questão, porém, demanda algumas considerações.

Segundo Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, o processo foi, por muito tempo, confundido com o procedimento, mas, a partir de 1868, com a obra de Bülow, **Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias**, passou-se a entender que o processo tem uma “força que motiva e justifica a prática dos atos do procedimento, interligando os sujeitos processuais”, ao passo que o procedimento é “apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo”.<sup>10</sup>

Portanto, pode-se afirmar, na esteira de Odete Medauar, ser o procedimento uma sucessão de atos encadeados, ao passo que o processo é, além disso, a relação jurídica estabelecida entre os interessados, inclusive a Administração Pública, relativamente aos direitos, deveres, poderes e faculdades.<sup>11</sup>

O próprio Código de Processo Civil, em seu Título VII, alude a processo e a procedimento, estabelecendo, quanto ao primeiro, a existência dos processos de conhecimento, de execução e cautelar e, quanto ao segundo, dos procedimentos comum - que se desdobra em ordinário ou sumário - e especial. Ou seja, o procedimento concerne ao modo pelo qual os atos encadeados irão ocorrer, revelando, assim, como irá se desenvolver o processo a que pertence.

Daí a conclusão de Carlos Ari Sundfeld, especificamente quanto ao citado art. 24, inciso XI, da Constituição Federal, para quem “não é possível disciplinar o procedimento sem a anterior regulação do processo”, pois “o exercício da competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual pressupõe o anterior exercício da competência para legislar sobre processo”.<sup>12</sup>

Não se diga ser inaplicável ao processo administrativo a distinção feita acima, porque no direito administrativo não haveria processo, mas apenas procedimento. Conforme anota Marcelo Harger, é bem verdade que, por muito tempo, boa parte da doutrina negava a existência de um processo administrativo, ao argumento de que a expressão processo somente era adequada quando se tratava de contenda judicial. Entendia-se haver no âmbito administrativo apenas procedimentos nunca processos.<sup>13</sup>

A Constituição Federal de 1988, porém, não deixou dúvidas quanto à existência de um processo administrativo, pois empregou essa expressão em mais de uma oportunidade, consoante se depreende do art. 5º, incisos LV (contraditório e ampla defesa nos processos administrativos)<sup>14</sup>, e LXXVIII (duração razoável do processo administrativo)<sup>15</sup>, art. 37, inciso XXI (processo de licitação)<sup>16</sup>, e art. 41, §1º, inciso II (processo disciplinar, para fins de perda de cargo de servidor público estável)<sup>17</sup>. Do mesmo modo procedeu o legislador ordinário na elaboração da Lei nº. 9.784/99, fazendo constar desde logo na ementa tratar-se de diploma legal que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.



A doutrina caminhou no mesmo rumo, sendo amplamente majoritária a adoção do termo processo administrativo, para indicar a relação jurídica administrativa da qual participa a Administração Pública, e o emprego da expressão procedimento para se referir ao iter do processo.<sup>18</sup>

Partindo-se, portanto, dessa compreensão da matéria, a competência da União para a edição de normas gerais sobre procedimentos em matéria processual, prevista no art. 24, inciso XI, da Constituição Federal deve ser entendida considerando-se que:

a) procedimento não é sinônimo de processo, mas sim parte deste, razão pela qual não se pode falar em procedimento sem a existência de um processo;

b) no âmbito administrativo, é de reconhecer a existência de processos e de procedimentos àqueles entrelaçados;

c) o art. 24, inciso XI, do Texto Constitucional autoriza a União a editar norma geral relativa aos procedimentos de fiscalização financeira previstos na própria Constituição Federal, como, por exemplo, o contido no art. 71, incisos IX e X, e §1º, no sentido de que, diante de uma ilegalidade, devem os tribunais de contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, cabendo-lhes, se não atendidos, sustar a execução do ato impugnado ou, no caso de contrato, comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem caberá a sua sustação;<sup>19</sup>

d) referido dispositivo constitucional não tem, no entanto, o alcance necessário para fundamentar a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas que, como o próprio nome faz transparecer, tem por objetivo regular o processo dos tribunais de contas e não apenas os procedimentos.

#### **5. ANÁLISE DOS ARTS. 24, I, E 163, V, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro.<sup>20</sup> Consoante estabelecem os §§1º e 2º do citado art. 24 do Texto Constitucional, a competência da União limita-se à edição de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados nem do Distrito Federal.<sup>21</sup>

A Atricon, na condição de autora do anteprojeto ora em comento, enxerga nesse art. 24, inciso I, um dos fundamentos autorizadores da edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, tendo, nessa específica tarefa, contado com o assessoramento dos juristas

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Juarez Freitas na elaboração de uma minuta de exposição de motivos. Sobre a natureza da referida lei diz a Atricon o seguinte:

Como fator informativo, ressalta-se que o anteprojeto deverá ter caráter principiológico, com normatização dos aspectos que valorizem uma moderna postura de controle, no sentido de harmonizar, nacionalmente, as ações fiscalizadoras dos Tribunais de Contas Brasileiros, buscando firmar a sua posição como órgão de vanguarda no controle econômico-financeiro dos recursos públicos utilizados pelo Estado, tendo em conta os interesses e necessidades do cidadão, juntamente com sua adequada aplicação aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, possibilitando o funcionamento de um sistema nacional de controle das contas públicas.

Por esta razão, o anteprojeto, como instrumento de princípios procedimentais, deverá fixar diretrizes e normas básicas para a existência de um processo nacional e democratizado, deixando as minúcias e peculiaridades locais para as respectivas Leis Orgânicas e Regimentos Internos.<sup>22</sup>

Quanto ao que se chamou de solução de conteúdo, o anteprojeto traz os seguintes temas dos quais pretende cuidar:

- a) Estabelecimento de diretrizes e bases para o processo fiscalizatório de contas;
- b) Admissão e disciplina de medidas cautelares;
- c) Defesa contra atos atentatórios à dignidade da fiscalização;
- d) Modulação dos efeitos das decisões dos tribunais de contas;
- e) Previsão de auditorias no campo da gestão ambiental e na atividade regulatória;
- f) Prestação de contas ao parlamento;
- g) A critério das cortes de contas, a realização de audiências públicas e a adoção do *amicus curiae*;
- h) Garantia do direito fundamental à duração razoável dos processos de fiscalização;
- i) Respeito às peculiaridades federativas e às respectivas leis orgânicas;
- j) Termo de ajustamento para correção de falhas;
- k) Introdução da figura do ouvidor e do controle social.

Abstendo-se, nesta oportunidade, de qualquer consideração quanto aos temas arrolados como “soluções de conteúdo” do anteprojeto, mas voltando o olhar para a sua viabilidade jurídica sob a perspectiva constitucional, deve-se considerar não apenas o art. 24, inciso I, mas também o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, como possível fundamento para uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, porquanto, a partir da redação que recebeu da Emenda Constitucional nº 40/2003, esse último dispositivo passou a apresentar conteúdo suficientemente denso para figurar como uma opção a ser investigada neste estudo.<sup>23</sup>

Aludido art. 163 está situado, na Constituição Federal, dentro da Seção relativa às normas gerais de finanças públicas e prevê que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Todavia, na busca da melhor interpretação desse comando constitucional, é preciso reconhecer a intrincada relação entre o art. 24, inciso I, e o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, no tocante ao direito financeiro, por um lado, e o federalismo cooperativo, por outro, que os inspira e, ao mesmo tempo, os delimita, razão pela qual a análise dos citados dispositivos constitucionais passa, necessariamente, a demandar algumas considerações sobre o tema.

#### 5.1. FEDERALISMO COOPERATIVO, CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS E NORMAS GERAIS

Para Kelsen, “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.<sup>24</sup> O grau de descentralização, por sua vez, conforme observa Fernanda Dias Menezes de Almeida, é identificado pela quantidade de competências que são repartidas entre os entes da Federação.<sup>25</sup>

No início do período federalista, inaugurado com a Constituição norte-americana de 1787, prevalecia o chamado federalismo dual, no qual se adotava a repartição horizontal de competências, caracterizada pelo estabelecimento de competências mutuamente excludentes, de modo que as competências da União excluía as do Estado sobre o mesmo assunto e vice-versa, de maneira rígida. Essa forma de federalismo se amoldava à doutrina do *laissez faire* da função governamental, que é reflexo do *laissez faire* no plano econômico.<sup>26</sup>

Atualmente, porém, vige o que a doutrina classifica de federalismo cooperativo, particularizado pela interferência da União em algumas competências antes consideradas

exclusivas do Estado-membro, mas apenas no plano das normas gerais, permanecendo os demais entes da Federação com a competência para regular as questões específicas. É a chamada repartição vertical de competências. Contudo, no federalismo cooperativo passa a haver também uma cooperação econômico-financeira da União com os Estados, para a efetivação de políticas públicas.

As Constituições republicanas do Brasil revelam um federalismo de idas e vindas, ora mais descentralizado, ora mais centralizado. Conforme observado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição Federal de 1988, no entanto, restabeleceu o federalismo cooperativo, praticamente abandonado pela Constituição de 1967.<sup>27</sup>

Raul Machado Horta, ao tratar do tema, refere-se não apenas a federalismo cooperativo, mas também a federalismo de equilíbrio concernente a uma repartição de competências legislativas que não seja demasiadamente concentrada na União, mas, ao contrário, que busque um equilíbrio de forças. Para tanto, o autor, considerando as grandes diferenças existentes entre as unidades da Federação brasileira, no tocante às estruturas econômicas, sociais, financeiras e administrativas, defende o incremento das normas gerais a serem editadas pela União, reservando-se aos Estados-membros a competência da legislação suplementar, tendo em vista que a transferência total de matérias de competência da União para os Estados-membros “pressupõe requisitos complexos, dificilmente atendidos pelos Estados-membros, no seu conjunto”.<sup>28</sup>

A Constituição de 1988, por diversas vezes, previu a edição de normas gerais pela União, merecendo especial destaque o art. 24, que apresenta um elenco de matérias sobre as quais a competência da União, Estados e Distrito Federal é concorrente, cabendo à primeira a edição de normas gerais e aos demais



a legislação suplementar. Nesse diapasão, o Constituinte brasileiro entendeu por bem inserir, no inciso I do citado art. 24, a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, sobre a qual a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) talvez seja, atualmente, o exemplo mais emblemático.

Contudo, depreende-se do Texto Constitucional que a competência da União para a edição de normas gerais não se limita ao rol do art. 24. Incurrendo em atecnia, a Constituição Federal fixa no art. 22, inciso XXVII, a competência privativa da União para a edição de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tema cuja regulamentação está assentada na Lei nº 8.666/93.<sup>29</sup>

No mesmo sentido, o art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.<sup>30</sup> Essa matéria está regulamentada pela Lei nº 11.107/2005, norma geral enaltecedora do federalismo cooperativo.

Não se pode deixar de considerar, ainda sobre o assunto, a importante observação de Raul Machado Horta quanto à tendência verificada no federalismo contemporâneo relativamente a um maior controle, pela União, da autonomia financeira dos Estados. Informa o autor a existência de disposição nesse sentido na Constituição da Alemanha, a fim de evitar uma excessiva pressão fiscal sobre os contribuintes e garantir uniformidade das condições de vida no território federal.<sup>31</sup>

A atual Constituição brasileira segue os mesmos passos, ao dispor no art. 52 sobre a competência do Senado Federal para, em relação não apenas à União, mas também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, autorizar operações externas de natureza financeira (inciso V), fixar, por proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada (inciso VI), dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (inciso VII), e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária (inciso IX).<sup>32</sup> Horta conclui que o “propósito de evitar endividamento descontrolado das Unidades Federadas, com reflexos no crédito da União, explica limitações à autonomia financeira dos Estados-Membros”.<sup>33</sup>

Foi nessa esteira, também, que o Constituinte de 1988 insculpiu, na Seção relativa às normas gerais de finanças públicas, o art. 163, prevendo que lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Em 2003, reconhecendo a impropriedade da redação do inciso V – cujo teor tratava de “fiscalização das instituições financeiras”, assunto que não tinha relação com as finanças públicas, mas sim com a ordem econômica -, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 40, dando nova redação ao mencionado dispositivo, para fazer constar, desta feita, a “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

Interessante observar que, na justificação apresentada à Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1997, cuja aprovação deu origem à citada Emenda Constitucional nº 40/2003, relata-se que o art. 69 do anteprojeto elaborado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Assembléia Nacional Constituinte, previa a edição de um Código de Finanças Públicas, que teria por objeto, com pequenas variações, as matérias atualmente constantes dos incisos do art. 163 da Constituição Federal. Durante os trabalhos da Assembléia, porém, a Comissão de Sistematização alterou a redação do inciso V, que, agora, veio a ser resgatada, com maior clareza, pela Emenda Constitucional nº 40/2003.<sup>34</sup>

Extrai-se, portanto, do Texto Constitucional de 1988 a acentuada preocupação com as finanças públicas, concernentemente a todas as fases do ciclo orçamentário e também do financeiro, alcançando inclusive os atos e procedimentos administrativos necessários para se atingir os objetivos visados, motivo pelo qual há na Constituição disposições relativas à gestão responsável (arts. 163 a 169), às licitações e contratações (arts. 22, XXVII, e 37, XXI), aos consórcios públicos (art. 241) e ao controle das finanças públicas (arts. 52, V, VI, VII e IX, 70 a 75, e 163).

Foi essa mesma preocupação com as finanças públicas que levou o Constituinte a conferir à União a competência para a edição de normas gerais sobre direito financeiro CF, art. 24, I) e, particularmente, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (CF, art. 163, V), sempre sob a ótica do federalismo cooperativo e do equilíbrio financeiro de todos os entes da Federação. É dentro desse quadro de intensa cooperação, tanto no campo legislativo quanto no da execução de políticas públicas, que se desenvolve a fiscalização exercida pelos tribunais de contas. Não sem razão, o Constituinte de 1988 estampou no art. 75 comando que, consoante anota Léo Ferreira Leoncy, a doutrina tem classificado de norma federal extensível,

porquanto estende aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios os preceitos constitucionais relativos ao Tribunal de Contas da União.<sup>35</sup>

## 5.2. FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA REALIZADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cumpra notar que todas as leis citadas fazem referência ao controle exercido pelos tribunais de contas. É o que se depreende da leitura, por exemplo, das seções V e VI do capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo art. 59, *caput*, bem retrata a amplitude das atribuições dos órgãos de controle sobre o tema.<sup>36</sup> Na mesma toada encontra-se o art. 5º da Lei nº 10.028/2005, ao considerar infração administrativa contra as leis de finanças públicas diversas condutas relacionadas às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao prever que aludida infração deve ser processada e julgada pelo tribunal de contas respectivo, a quem compete a aplicação de multa de até 30% dos vencimentos anuais do agente público faltoso.<sup>37</sup>

De igual modo, faz menção aos tribunais de contas o art. 113 da Lei nº 8.666/93, relativamente ao controle das despesas decorrentes dos contratos administrativos e instrumentos congêneres e à possibilidade de oferecimento de representação junto às cortes de contas em face de ilegalidades na aplicação da referida lei,<sup>38</sup> e ainda o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005, no tocante à competência dos tribunais de contas para a fiscalização dos consórcios públicos.<sup>39</sup>

A atuação dos tribunais de contas é ainda mais uniforme no que diz respeito às transferências voluntárias realizadas pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios, para a consecução dos mais variados programas e projetos governamentais, principalmente na área social, visando à efetiva concretização de direitos fundamentais declarados na Constituição Federal. Considerando que essas transferências são complementadas por contrapartidas que devem ser aportadas pelos entes federados, o conveniente tem o dever de prestar contas tanto ao Tribunal de Contas da União quanto ao respectivo tribunal de contas do ente da Federação responsável pela contrapartida, tudo isso em relação a um mesmo objeto pactuado e às mesmas condutas administrativas praticadas pelo agente público.

Essa atuação dos tribunais de contas voltada para o controle das finanças públicas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos preconizados pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é, por conseguinte, matéria que se insere no âmbito do direito financeiro, seja pela clareza do texto constitucional, ao nominar a Seção que trata do TCU de “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, seja pelo fato de, conceitualmente, o controle fazer parte dos ciclos orçamentários e financeiros, tanto públicos quanto privados.<sup>40</sup>

E não poderia ser diferente, pois não se concebe um fluxo financeiro insubmisso a controles. De igual modo, não haveria coerência em se admitir a competência legislativa da União para a edição de normas gerais relativas à realização de despesas dos entes federados, com absoluta desconsideração do controle inerente a toda atividade financeira, o que, por certo, caminharía na contramão dos princípios de hermenêutica constitucional, segundo os quais se deve preferir a interpretação de confira a máxima efetividade às normas constitucionais e a máxima força normativa da Constituição.<sup>41</sup>

Ricardo Lobo Torres, após observar que a fiscalização financeira e orçamentária “é matéria que se integra à Constituição Orçamentária, que, por seu turno, faz parte da Constituição Financeira”, sustenta que a elaboração, a aprovação, a execução e a fiscalização do orçamento constituem um todo, do ponto de vista material. Por esse motivo, defende o autor que a fiscalização financeira e orçamentária, exercida pelos tribunais de contas, estaria melhor situada no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, que trata “Das Finanças Públicas”.<sup>42</sup>

Lembra o referido jurista não ser novo o assunto. No Brasil, a Constituição de 1946 discorria sobre o Tribunal de Contas da União nos artigos 76 e 77, situados dentro da Seção VI (Do Orçamento) do Capítulo II (Do Poder Legislativo). A seu turno, na Alemanha e na Espanha até hoje a fiscalização financeira e orçamentária é tratada na parte da Constituição relativa às finanças daqueles países.

Mais que isso, a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 3º, como objetivos da República o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.<sup>44</sup> Com o passar do tempo, o federalismo cooperativo revelou ser, nos diversos países onde é adotado, a forma de Estado mais indicada para a consecução de políticas públicas nacionais, em face dos obstáculos trazidos pela precária situação econômica de alguns Estados e de diversos municípios, que, por si sós, não teriam condições de implementar programas sociais nem de prestar serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, a competência conferida à União para a edição de normas gerais de direito financeiro é medida de harmonização do ordenamento jurídico, porquanto não escapou ao Constituinte a necessidade de criação de instrumentos legislativos que permitissem, em nível infraconstitucional, disciplinar questões essenciais para o sucesso da ação estatal, com um mínimo de uniformidade, quanto à responsabilidade da gestão financeira, à moralidade nas licitações e contratações e à eficiência no controle das finanças públicas.

Desse modo, parece extema de dúvidas que a fiscalização financeira realizada pelos tribunais de contas é matéria regulada pelo direito financeiro, razão pela qual a União, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, é competente para a

edição de normas gerais relativas aos tribunais de contas, como, de fato, tem ocorrido, consoante anotado anteriormente, em relação às diversas leis editadas com base nessa competência. Reforça essa conclusão o fato de, dentro da Seção concernente às normas gerais de finanças públicas, a Emenda Constitucional nº 40/2003 ter dado nova redação ao inciso V do art. 163 da Constituição Federal, passando a prever que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

O exposto até aqui autoriza, por conseguinte, extrair a seguinte conclusão: com fundamento no art. 24, incisos I e XI, e art. 163, inciso V, da Constituição Federal, a União tem competência para editar uma lei nacional de fiscalização financeira da administração direta e indireta ou, se assim se preferir, uma lei nacional dos tribunais de contas ou, ainda, uma lei nacional de controle externo.

Não se pode desconsiderar, porém, que a atuação de um órgão de controle, quando inserido em um Estado Democrático de Direito, desenvolve-se por meio do processo, como instrumento de transparência e viabilização da prática democrática nas suas mais variadas vertentes. Portanto, no intento de identificar o alcance dos arts. 24, inciso I, e 163, inciso V, da Constituição Federal, cumpre perscrutar se a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro contempla apenas as normas de direito material ou se também alcançaria as de direito processual, e, com isso, se poderia assentar nesses dispositivos o fundamento constitucional para a edição, pela União, de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

### 5.3. PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

Embora se costume referir aos processos dos tribunais de contas como processos administrativos, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processos de contas. Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos, pois as Cortes de Contas proferem julgamentos sobre as atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma atuação administrativa, e “seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em quê medida”.<sup>45</sup>

As ponderações do citado autor, ainda que possam gerar algumas divergências na doutrina, têm a virtude de colocar em evidência os processos de controle externo como instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do legislador para as suas peculiaridades, que, se bem disciplinadas por norma infraconstitucional, contribuirão para a maximizar a efetividade do Texto Constitucional, relativamente à atuação dos tribunais de contas.

De qualquer modo, não se pode deixar de reconhecer a profunda convergência entre os processos de controle externo e os administrativos, aplicando-se àqueles, em regra, o que se disser em relação a estes. Considerada essa circunstância, o processo administrativo, na dicção de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, é expressão da democracia, não mais havendo lugar para a atuação administrativa secreta.<sup>46</sup> Também por isso, a fiscalização exercida pelos tribunais de contas ocorre por meio de um processo de controle externo, que se submete a todos os princípios e regras constitucionais e legais aplicáveis, a fim de que se cumpra a exigência constitucional do devido processo legal.

O processo administrativo, porém, não se resume ao resguardo dos direitos do administrado, porquanto, atualmente, tem exercido a função de verdadeiro método de atuação do Poder Público. Esse é o entendimento de Benjamin Zymler, para quem a procedimentalização favorece a realização do princípio da igualdade, ao evitar que o ente estatal “faça uso de processos decisórios diferentes para regular duas situações idênticas”.<sup>47</sup>

Com efeito, a existência de uma norma geral de processo para os tribunais de contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um tribunal.

Cintra, Grinover e Dinamarco observam que “Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo e legislativo)”.<sup>48</sup> Portanto, diante da instrumentalidade do processo para a realização da fiscalização financeira, pode-se dizer que a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, prevista no art. 24, inciso I, numa leitura conjunta com os arts. 75 e 163, inciso V, todos da Constituição Federal, autoriza a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, que disponha sobre normas gerais do processo de fiscalização financeira ou, se assim se preferir, do processo de controle externo.

Remotamente, poder-se-ia objetar a invocação do art. 163, inciso V, da Constituição Federal, sob o argumento de que a Lei de Responsabilidade Fiscal já teria contemplado a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta referida no citado dispositivo. Ainda que, por hipótese e somente por hipótese, isso fosse verdade, o que se demonstrará a seguir não ser, em nada abalaria o entendimento até aqui sustentado, porquanto restaria, incólume, a competência ampla da União para a edição de normas gerais de direito financeiro, com fundamento no art. 24, inciso I, combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal.

É de se notar, porém, que citada lei foi editada em data anterior à da promulgação da Emenda Constitucional nº 40/2003, ou seja, em momento no qual a redação do art. 163, inciso V, dizia respeito à “fiscalização das instituições financeiras”, e não como é atualmente que, em decorrência da aludida Emenda Constitucional, passou a reportar-se à “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

Adicionalmente, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, na qual se arguia a inconstitucionalidade formal de toda a Lei de Responsabilidade Fiscal e a inconstitucionalidade material de diversos de seus dispositivos, não ofende a Constituição o fato de os incisos do citado art. 163 não terem sido, todos, regulamentados, de uma só vez, por uma única lei complementar.<sup>49</sup>

Referia-se o Supremo Tribunal Federal ao fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal não ter regulamentado todos os incisos do aludido art. 163, deixando de fazê-lo em relação ao inciso V, entre outros. Significa isso reconhecer a existência de um espaço normativo a ser preenchido justamente por uma lei complementar, a ser editada na condição de norma geral de finanças públicas, concernente à fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, em cumprimento ao disposto no art. 163, inciso V, da Constituição Federal.

Pelas razões expostas neste estudo, referida lei não só poderia como até mesmo deveria conter também matéria processual relativa ao processo de controle externo. Não se pode ignorar que o próprio art. 71 da Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União e de suas competências, inseriu matérias permeadas de comandos de natureza eminentemente processual. E não poderia ser diferente, pois a fiscalização é uma atividade dinâmica e, como tal, desenvolve-se por intermédio do processo.

Por essa razão, nada mais natural do que a edição, pela União, de uma norma geral sobre processo dos tribunais de contas, como forma de instrumentalizar, no plano infraconstitucional, a uniformidade do controle externo da Administração Pública, determinada pelo art. 75 da Constituição Federal e demandada pelo federalismo cooperativo, ao menos no tocante às questões mais sensíveis e relevantes, como meio de se permitir uma maior efetividade das normas constitucionais.

Raul Machado Horta chegou até mesmo a defender a previsão de competência à União para a edição de normas gerais de processo administrativo.<sup>50</sup> Sem querer ir aonde não é preciso, pode-se dizer, na trilha de José Cretella Júnior, que a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro contempla a parte processual do direito financeiro e, por conseguinte, os processos de fiscalização conduzidos pelos tribunais de contas.<sup>51</sup>

Consoante se afirmou, as já citadas normas gerais editadas pela União, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei que dispõe sobre as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e a Lei de Consórcios Públicos trazem em seus textos inúmeros comandos de natureza processual e procedimental. A própria prestação de contas da gestão pública tem em si um conteúdo de direito material, mas também de direito processual, pois é por intermédio do processo que as contas são prestadas, examinadas, contraditadas e julgadas.

Ressalte-se que, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea d, do Texto Maior, a prestação de contas da administração pública direta e indireta é princípio constitucional cuja inobservância autoriza a intervenção federal, denotando, assim, a preocupação do Constituinte de 1988 com a moralidade administrativa e com a higidez das finanças públicas. Reconheceu a Constituição Federal que a ausência de prestação de contas põe em risco as políticas públicas e, por consequência, a concretização de direitos fundamentais, como saúde e educação.

A prestação de contas realiza a transparência da atividade financeira do Poder Público e permite a correção de rumos quando constatados erros ou desvios de recursos. Não obstante, a prestação de contas somente atinge a sua finalidade, se for bem disciplinada material e processualmente. A drástica providência da intervenção federal, expressamente franqueada à União, no caso de ausência de prestação de contas, fornece, portanto, a exata dimensão da importância desse princípio constitucional para o pacto federativo.

Ensina Robert Alexy que os princípios devem ser vistos como mandados de otimização, no sentido de serem normas, cujo comando ordena que “algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.<sup>52</sup> Desse modo, na concretização do princípio constitucional da prestação de contas, não há como ignorar a relação existente entre o direito material e o direito processual. O mesmo se diga, em sentido amplo, no tocante ao direito financeiro material e ao direito financeiro processual, pois a realização do primeiro se dá por intermédio do segundo que o complementa.

Por essa razão, na busca da otimização do princípio constitucional da prestação de contas, é de se reconhecer que a natureza instrumental do processo de controle externo, de modo geral, e do processo de prestação de contas, de modo particular, o insere, definitivamente, ainda que de forma implícita, no campo de abrangência do direito financeiro, autorizando, assim, a União a editar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

Sobre o tema, não se pode ignorar a existência de competências que são explícitas e outras que são implícitas. As implícitas dizem respeito àquelas necessárias à efetiva realização das competências explícitas, razão pela qual se presume que, quando a Constituição confere competências explícitas, confere também, mesmo implicitamente, os instrumentos necessários à plena eficácia dessas competências.

Como bem lembra Fernanda Diaz Menezes de Almeida, a Constituição americana, por cautela do constituinte de Filadélfia, trouxe uma previsão na qual autorizava o Congresso a “elaborar todas as leis necessárias ao exercício dos poderes especificados e dos demais que a Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos ou a seus Departamentos ou funcionários (I, 8, 18)”. Dessa previsão retirou a Suprema Corte norte-americana a doutrina dos poderes implícitos.<sup>53</sup>

No Brasil, Oswaldo Trigueiro já alertava para a existência de poderes implícitos decorrentes de poderes expressos da União, que, de igual modo, atuam como limitadores dos poderes remanescentes dos Estados.<sup>54</sup> O Supremo Tribunal Federal também reconhece a presença de poderes implícitos, inclusive em relação ao próprio Tribunal de Contas da União. No julgamento de mandado de segurança impetrado contra decisão cautelar do TCU, discutiu-se se a Corte de Contas teria poder geral de cautela, tendo a Suprema Corte deliberado que, apesar do silêncio da Constituição, era de se admitir a competência do TCU para a expedição de medidas cautelares, com fundamento na teoria dos poderes implícitos.<sup>55</sup>

Não se pretende, aqui, invocar a teoria dos poderes implícitos para sustentar a existência de uma competência concorrente não conferida à União pelo art. 24 da Constituição Federal. Ao contrário, busca-se apenas identificar o real alcance da competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, prevista, de forma ampla, no art. 24, inciso I, e, de maneira específica, no art. 163, inciso V, do Texto Constitucional, sustentando, no ponto, a aplicação da teoria dos poderes implícitos como fundamento para se reconhecer que o direito



financeiro processual, como instrumento necessário à plena realização do direito financeiro material, também está contemplado nesses dispositivos, motivo pelo qual a União possui competência para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

É certo que o controle das finanças públicas realizado pelos tribunais de contas contribui significativamente para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente para aqueles que requerem prestações positivas do Poder Público, como educação e saúde, cujos recursos necessários à sua concretização sujeitam-se à reserva do financeiramente possível, pois por meio da fiscalização financeira é possível evitar ou intimidar a prática de atos contrários aos princípios da Administração Pública, permitindo, assim, a maximização dos recursos públicos disponíveis.

Mas não é só. Stephen Holmes e Cass Sunstein observam com perspicácia que, na realidade, não faz muito sentido a dicotomia criada pela doutrina e encampada inclusive pela Suprema Corte norte-americana entre direitos fundamentais negativos e positivos, pois, a rigor, todo direito fundamental é positivo, na medida em que todo direito fundamental requer providências do Poder Público que, em menor ou maior grau, implicam custos para o Erário, mesmo em relação àqueles direitos cuja concreção depende, aparentemente, de uma abstenção do Estado, no sentido de não ir contra o exercício desse direito.<sup>56</sup>

Por essas circunstâncias, avulta a relevância do controle das finanças públicas, como importante instrumento na defesa e concretização dos direitos fundamentais, controle esse exercido, em grande medida, pelos tribunais de contas, seja de ofício seja com a participação popular, por meio das denúncias oferecidas às Cortes de Contas, nos termos do art. 74, §2º, da Constituição Federal.<sup>57</sup> É diante desse quadro que Ricardo Lobo Torres observa a íntima relação existente entre os direitos fundamentais e os tribunais de contas, os quais funcionam como verdadeiras garantias institucionais da liberdade



a serviço do cidadão, que a eles têm acesso por intermédio das garantias processuais.<sup>58</sup>

É certo que a ausência de controles pode levar a um estado caótico as finanças públicas. Mas é também correto afirmar que, a depender da forma como o controle é exercido, pode-se ter duas situações distintas, com seus desdobramentos: o controle inoperante e o controle operante. O primeiro caso é mais simples e equivale à ausência de controles, em virtude da quase absoluta ineficácia dos controles exercidos, geralmente de natureza formal.

O segundo, porém, apresenta desdobramentos. O controle operante é aquele que atua, que faz acontecer, mas cujos resultados não são necessariamente benéficos para a sociedade. Um controle atuante pode ser sinônimo de emperramento da Administração Pública, como, por exemplo, ocorria com o controle prévio, exercido pelos tribunais de contas, na vigência da Constituição brasileira de 1946 (art. 77, §2º). Por outro lado, o controle pode ser célere à custa das garantias processuais da parte. Ou, ainda, pode ser eficiente e ao mesmo tempo consistente juridicamente. Tudo isso depende diretamente das normas relativas ao processo de controle externo e aos procedimentos aplicáveis.

Nesse sentido, considerando a realidade brasileira, na qual as finanças públicas estão arquitetadas sobre a base do federalismo cooperativo, a disciplina concernente ao processo de controle externo e aos seus procedimentos apresenta-se de substancial relevância para o sucesso da atuação harmônica dos tribunais de contas, de modo a facilitar a consolidação de uma eficiente rede de controle, cujo alcance contemple todas as entidades da Federação, numa atuação conjunta, pautada por linhas mestras centrais, sem prejuízo, contudo, das peculiaridades de cada ente regional ou local.

Portanto, considerando que a interpretação constitucional deve privilegiar a concretização dos direitos fundamentais, e considerando ainda que os tribunais de contas prestam significativa contribuição na concretização desses direitos, pela otimização do uso dos recursos públicos diante da reserva do financeiramente possível e da necessidade de garantia do mínimo existencial, é de se reconhecer, com esteio na realidade brasileira, assentada no federalismo cooperativo, com intensa transferência de recursos entre os entes da Federação, a autorização constitucional, seja explícita ou implícita, para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, a ser editada em benefício tanto do controle das finanças públicas quanto das garantias constitucionais processuais e ainda do devido processo legal substantivo.

## 6. CONCLUSÃO

Em face das considerações aqui apresentadas, pode-se, em síntese, concluir o seguinte:

a) Uma lei nacional de processo dos tribunais de contas é medida consentânea com a busca de criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, o que demanda, no caso dos tribunais de contas, a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação;

b) Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, as cláusulas pétreas não são absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial, razão pela qual não cabe afastar, de plano, a discussão em torno de uma lei nacional de

processo dos tribunais de contas sob o argumento de ofensa ao princípio federativo;

c) Não serve de fundamento à lei nacional de processo dos tribunais de contas o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que confere à União a competência privativa para legislar sobre direito processual, pois, se isso fosse correto, as unidades da Federação somente poderiam editar as leis orgânicas dos respectivos tribunais de contas se a União, nos termos do parágrafo único do citado art. 22, mediante lei complementar, assim autorizasse, o que revela entendimento contrário à competência de autolegislação inerente às unidades federativas;

d) A competência da União para a edição de normas gerais de procedimentos em matéria processual, prevista no art. 24, inciso XI, da Constituição Federal não é suficiente para fundamentar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, porquanto não se pode confundir processo com procedimento, sendo este o iter daquele. Ademais, como o próprio nome diz, a lei é sobre processo e não apenas sobre procedimentos;

e) Os arts. 24, incisos I e XI, e 163, inciso V, da Constituição Federal conferem à União a competência para editar norma geral sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, que, inevitavelmente, trataria também sobre matéria processual e procedimental;

f) Os arts. 24, inciso I, 75 e 163, inciso V, da Constituição Federal, seja expressamente, seja implicitamente, com base na aplicação da teoria dos poderes implícitos, autorizam a União a editar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.



## REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. V. 4.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Competência legislativa em matéria de processo e procedimento. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 79, n. 657, p. 32-36, jul. 1990.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.
- TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

## NOTAS

- 1 Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, 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.  
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.
- 2 § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;
- 3 Ementa: (...) 1. A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. In: BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF. Data do julgamento: 3 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/porta/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=466214&codigoClasse=504&numero=2024&siglaRecurso=&classe=ADI>> Acesso em: 26.fev. 2009.



- 4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- 5 Art. 22. (...)  
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
- 6 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3367-1/Distrito Federal. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF. Data do julgamento: 13 de abril de 2005. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=363371&codigoClasse=504&numero=3367&siglaRecurso=&classe=ADI>>. Acesso em: 26.fev. 2009. No mesmo sentido: ADC-MC 12 e ADI-MC 3854.
- 7 Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
- 8 § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
II - disponham sobre:  
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- 9 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
XI - procedimentos em matéria processual;
- 10 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 285.
- 11 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 189.
- 12 SUNDFELD, Carlos Ari. Competência legislativa em matéria de processo e procedimento. RT 657, p. 35.
- 13 HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 43.
- 14 LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;
- 15 LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.
- 16 XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
- 17 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- 18 Cf.: FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 35-41; MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 189-190; HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 55-60; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 4-22; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 578-579.
- 19 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:  
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;  
§ 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.
- 20 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- 21 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.



- <sup>22</sup> Informação disponível em <[http://www.atricon.org.br/noticias/lei\\_proc\\_carta\\_resp.htm](http://www.atricon.org.br/noticias/lei_proc_carta_resp.htm)>. Acesso em: 26.fev. 2009. Minuta de exposição de motivos disponível em <[http://www.atricon.org.br/doc/exp\\_motivos.doc](http://www.atricon.org.br/doc/exp_motivos.doc)>. Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>23</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.
- <sup>24</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 451.
- <sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 19-20.
- <sup>26</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 19-20.
- <sup>27</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 57-58.
- <sup>28</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 314.
- <sup>29</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
- <sup>30</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
- <sup>31</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 486-487.
- <sup>32</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
- V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- <sup>33</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 487.
- <sup>34</sup> In: Diário do Senado Federal. 12 de junho de 1997, p. 11236/11238.
- <sup>35</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 23-24.
- <sup>36</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
- <sup>37</sup> Art. 5o Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
- I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
- § 1o A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
- § 2o A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

- <sup>38</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
- § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
- § 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.
- <sup>39</sup> Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.
- Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.
- <sup>40</sup> No mesmo sentido: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 87.
- <sup>41</sup> Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224-1226.
- <sup>42</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 459.
- <sup>43</sup> *Ibidem*, p. 459-460.
- <sup>44</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- <sup>45</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 73.
- <sup>46</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 22-23.
- <sup>47</sup> ZYMLER, Benjamin. Direito administrativo e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 38-40.
- <sup>48</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286.
- <sup>49</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2238-5/ Distrito Federal. Requerente: Partido Comunista do Brasil e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF. Data do julgamento: 09 de agosto de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=2238&classe=ADI-MC>> Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>50</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 357.
- <sup>51</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v. 4, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 1782.
- <sup>52</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90.
- <sup>53</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 33.
- <sup>54</sup> TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito Constitucional Estadual. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 84.
- <sup>55</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Constitucional. Mandado de Segurança nº 24.510. Impetrante: Nascimento Curi Advogados Associados. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF. Data do julgamento: 19 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=24510&classe=MS>> Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>56</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company. 1999, p. 35-48.
- <sup>57</sup> § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
- <sup>58</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 192 e seguintes.

