

Aspectos da função do Tribunal de Contas ante a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Nº 101 de 2000



Antônio Jairo Lima Araújo
Assessor Jurídico do Conselheiro Pedro Augusto Timbó Camelo - TCE

RESUMO: Tribunais de Contas são aqueles órgãos responsáveis pela análise, fiscalização e controle externo dos atos da administração, auxiliares do Poder Legislativo no exercício desse papel. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma feliz criação do legislador, visando a moralizar a gestão fiscal. O presente artigo tem como propósito analisar alguns aspectos dos Tribunais de Contas com enfoque na Lei de Responsabilidade Fiscal.

RÉSUMÉ: Les "Tribunaux des Comptes" sont les organismes responsables d'analyser, de fiscaliser et de contrôler les actes de l'administration publique et, encore, d'auxiliare le pouvoir législatif dans l'exercice de cet rôle. La "Loi de Responsabilité Fiscal" est une création des autorités législatives pour moraliser la gestion de finances. Cet article a pour but d'analyser quelques aspects des "Tribunaux des Comptes", pourtant surtout sur les aspects de la "Loi de Responsabilité Fiscal."

Palavras-chave: Tribunal de Contas fiscalização controle externo lei de responsabilidade fiscal
Mots-clés: Tribunaux des Comptes fiscaliser control publique loi de responsabilité fiscal

1. Introdução

O Estado (*lato sensu*), muitas vezes, ao realizar atividades na condução das finanças públicas, necessita de um controle externo, que coíba quaisquer práticas abusivas. Desse modo, é imprescindível a figura de um órgão fiscalizador como o Tribunal de Contas, responsável pelo controle externo da gestão fiscal, visando ao benefício geral da população, utilizando para tanto meios jurídicos amparados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, cumpre uma função social relevante e indispensável para a consecução de uma sociedade mais justa e alicerçada

em princípios como a moralidade e a probidade administrativa.

2. Esboço histórico

A idéia de controle, embora exercida de forma mitigada em relação aos parâmetros que hoje conhecemos, possui raízes históricas no século XVII, no período colonial, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Nessa época, a Coroa Portuguesa dominava todas as ações do Estado, inexistia controle social.

Em 1808, na administração de D. João VI, instalou-se por alvará o Erário Régio. Este conheceu diversas alterações na sua estrutura mercê da incorporação de cofres para a administração de determinados rendimentos e da divisão e extinção de contadorias.

Por alvará com força de Lei, de 17 de dezembro de 1790, foi o Conselho da Fazenda anexado ao Erário Régio, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

A primeira Constituição brasileira foi a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I. Nela houve a transformação do Erário Régio em Tesouro.

A crise das instituições monárquicas provocou radical mudança no sistema político-econômico brasileiro. A República foi proclamada por decreto. Marechal Deodoro da Fonseca era então chefe do Governo Provisório. A Constituição de 1891 implantou a forma republicana de governo, a forma federal de Estado e o regime presidencial, estabelecendo a separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), como órgãos autônomos e independentes, inaugurando outro ciclo constitucional. Antes, porém, o então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, pelo decreto nº 966-A, criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, que fora institucionalizado por aquela Constituição republicana.

Após turbulências na vida política brasileira, que afetaram esse órgão de fiscalização, sobrevieram as Constituições de 1934 e 1946, que mantiveram a figura do Tribunal de Contas da União.

Com o advento da Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, eliminou-se da competência do Tribunal de Contas o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas. Houve reforma completa do controle de fiscalização externa.

Com a promulgação da Magna Carta de 1988, uma Constituição democrática, preocupada com o equilíbrio dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, num sistema conhecido como *check and balances* (freios e contrapesos), no qual um poder serve de freio para o outro, um limita o outro, o Tribunal de Contas da União retomou sua posição e conseqüente importância no auxílio ao Poder Legislativo no controle e fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União.

O surgimento de Tribunais de Contas estaduais no Brasil data do período de transição entre os

séculos XIX e XX, sendo que o Piauí foi a primeira unidade federativa a criar um órgão de controle estadual no ano de 1892, seguido por Minas Gerais em 1914/20, Bahia em 1915, Pará em 1915, Rio de Janeiro em 1920, São Paulo em 1921 e Ceará também em 1921.

Nos Estados, a Carta Constitucional determina que sejam aplicados os artigos referentes ao Tribunal de Contas da União, no que couber à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados.

3. Tribunal de Contas na Constituição Federal e Estadual

A Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75, normas para fiscalização contábil, financeira e orçamentária, instituindo assim o controle externo sobre a Administração Pública.

O artigo 71 da Constituição Federal estabelece a participação no Tribunal de Contas da União, como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, nessa fiscalização financeira sobre o administrador. O constituinte finaliza a seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária com a determinação de que se afluem, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Ceará regulamenta, nos artigos 71 e seguintes, a instituição do Tribunal de Contas do Estado, repetindo o modelo constitucional de composição e investidura no cargo de conselheiro.

Importante é ressaltar que o âmbito de fiscalização dos Tribunais de Contas engloba pessoas jurídicas e físicas, públicas e privadas, desde que os recursos recebidos por elas tenham origem estatal, pois a gerência de dinheiro público ou a administração de bens, valores ou interesses da comunidade obriga à prestação de contas, nos termos do artigo 71, II da Constituição Federal.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus fundamentos

Com o advento da Constituição de 1988, como expresso linhas atrás, houve ampliação da esfera de competência dos tribunais de contas, denotando dessa forma a opção que o constituinte fez, em obediência aos princípios constitucionais explícitos da Administração Pública, como a moralidade administrativa, revestindo de essencialidade essa Instituição.

Nesse diapasão, em 04 de maio de 2000, instituiu-se, por meio de Lei Complementar, a Lei de

Responsabilidade Fiscal - LRF, lei complementar nº 101.

Seu principal objetivo está explicitado no seu art. 1º, *verbis*:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”

Essa Lei surgiu de pressões populares por uma moralização na gestão pública, organizou o País, os gestores passaram a assumir um compromisso para com orçamentos e metas, devidamente fiscalizados pelo Poder Legislativo, com a ajuda dos tribunais de contas.

O assunto tratado pela Lei de Responsabilidade Fiscal não é exatamente uma novidade no âmbito da legislação brasileira, entretanto, “a novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual.”¹

Nada mais evidente, então, do que um grande avanço trazido não apenas para o saneamento eficaz das finanças da União, dos Estados e dos Municípios, como também para a realização de um ajuste fiscal definitivo, indispensável ao crescimento econômico sustentável, à geração de renda e ao bem-estar social.

Como bem esclarecem Nascimento e Debus: “A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, destina-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal aparece como um instrumento de controle social sobre os gastos públicos. É uma medida que visa a dar uma maior transparência às contas públicas.

De igual maneira, a LRF surge como um viés da probidade administrativa. Nesse ponto, cabe breve digressão no tema. A probidade administrativa é qualidade do ato que está em consonância com a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais. A improbidade significa a má qualidade de uma administração, pela prática de atos que implicam o enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário ou, ainda, em violação aos princípios que orientam a Pública

Administração. Ao regulamentar a responsabilidade do comportamento do gestor público, reflete exatamente esse combate aos administradores improbos.

5. Da fiscalização da gestão fiscal no âmbito do Tribunal de Contas do Estado

Repita-se, a Constituição de 1988 retomou a importância dos Tribunais de Contas.

A Lei de Responsabilidade fiscal, em seu art. 56, determina que as contas apresentadas pelos chefes do Poder Executivo deverão receber parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas. Mais uma vez, denota-se a importância da fiscalização exercida por esse órgão de controle fiscal.

Impende destacar que o Tribunal de Contas, ao analisar as contas apresentadas pelo gestor público, além de conferir respaldo aos atos praticados por aquele administrador, serve também como um representante do cidadão, pois, como já dito, tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual, garante a legitimidade a qualquer cidadão para denunciar irregularidades e ilegalidades, compreendidas nessas irregularidades e ilegalidades infringências à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Veja-se o que dispõe o artigo 59 da lei em comento:

“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:”

Apesar de o *caput* do artigo em comento utilizar a partícula “ou”, decorre do Texto Constitucional a determinação do âmbito de atuação dos Tribunais de Contas. Dessa forma, a LRF enquadra-se nos termos estabelecidos pela Carta Magna. Assim, a participação do Tribunal de Contas é indispensável para a fiscalização da gestão fiscal.

Dessa forma, o Tribunal de Contas é o efetivo guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A ação do Tribunal de Contas e suas consequências ante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe agora analisar algumas transgressões ocorridas, bem como as ações possíveis dos Tribunais de Contas e as consequências desses atos.

Em se tratando de concessão de renúncia de receita, sem os rigores estabelecidos no disposto no

¹ TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo* - 2ed. - São Paulo: NDJ, 2002.

artigo 14 da lei em comento, haverá uma comunicação ao Ministério Público para que proceda à ação de improbidade administrativa, consoante previsão da lei nº 8.429, de 1992.

Igualmente será passível de ação de improbidade administrativa, bem como denúncia como incurso no crime previsto no art. 359-D do Código Penal Brasileiro, o gestor que gerar despesa sem as cautelas demandadas nos artigos 16 e 17 da LRF, visto que tal dispêndio é tido como não autorizado.

Competirá ao Tribunal de Contas emitir o alerta quando o gestor superar 90% do limite máximo estipulado sob a rubrica de “despesa de pessoal”, bem como ressaltar ao registro de admissões que se dêem à época de ultrapassagem do limite prudencial. Não haverá nessa hipótese recondução ao limite máximo, ficando o chefe do Poder sujeito a suntuosa multa pessoal.

O Tribunal de Contas julgará irregularidades na concessão de benefícios que sejam concedidos sem lei específica e sem a prévia definição de critérios na lei de diretrizes orçamentárias.

7. Conclusão

Ante os argumentos delineados nas linhas pretéritas, depreende-se que a instituição dos Tribunais de Contas remonta ao período colonial. Obviamente a operacionalização se dava de forma diversa da conhecida atualmente, entretanto reflete a idéia de que, já naquela época histórica, havia essa preocupação do colonizador.

Com a Constituição de 1988, a importância dos Tribunais aumentou substancialmente, com a conseqüente ampliação de sua esfera de atuação.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas passaram a ter requisitos objetivos para analisar a aplicação do dinheiro público.

Dessa forma, atendendo a anseios sociais pela moralização das contas públicas, emerge o Tribunal de Contas como um grande guardião da higidez fiscal.

Bibliografia

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - São Paulo: Atlas, 2006.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo** - 2ed. - São Paulo: NDJ, 2002.

VICCARI JÚNIOR, Adauto [et al.]. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** - 5 ed. - 2 reimpr. - São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar 101 de 2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, jul. 2001

RTJ 160/448